

De omzetting van Europese regelgeving

De Vlaamse cijfers in EU-perspectief

> Rapport

> De Coninck Isabelle

Promotor: Van Hecke Steven
Co-promotor: Schram Frankie

Inhoudstafel

Lijst tabellen	iii
Lijst figuren	iv
<i>Voorwoord</i>	1
<i>Managementsamenvatting</i>	2
1. Inleiding	6
<i>Leeswijzer</i>	9
2. Theoretisch kader	10
> 2.1. <i>Verklarende factoren</i>	10
> 2.1.1. Goodness of fit?	10
> 2.1.2. Politieke prioriteit	11
> 2.1.3. Samenwerking en coördinatie in de omzettingsfase	12
> 2.1.4. Complexiteit van de bevoegdheidsverdeling	13
> 2.1.5. Administratieve capaciteit in termen van expertise en werklust	14
> 2.2. <i>Afbakening en Begrippen</i>	15
> 2.2.1. Europese Richtlijnen	15
> 2.2.2. Formele omzettingsfase	16
> 2.2.3. Tijdig en correct	16
> 2.3. <i>Onderzoeksopzet</i>	17
> 2.3.1. Case selectie	18
> 2.3.2. Bronnen en werkwijze	21
3. Het omzettingsproces in sub-nationale entiteiten	25
> 3.1. <i>Standpuntbepaling en onderhandeling</i>	25
> 3.1.1. Vlaanderen en Wallonië	25
> 3.1.2. Schotland	27
> 3.2. <i>Formele omzetting</i>	30
> 3.2.1. Vlaanderen en Wallonië	30
> 3.2.2. Schotland	31

> 3.3.	<i>Inbreukprocedures voor laattijdigheid en non-conformiteit</i>	33
4.	Omzettingsprestaties: Regionale Interne Markt Scoreborden	41
> 4.1.	<i>Tijdigheid</i>	46
> 4.1.1.	Vlaanderen	46
> 4.1.2.	Wallonië	50
> 4.1.3.	Schotland	52
> 4.2.	<i>Non-conformiteit</i>	56
> 4.2.1.	Vlaanderen	57
> 4.2.2.	Wallonië	61
> 4.2.3.	Schotland	63
5.	Analyse: de impact van de verklarende factoren op het omzettingsproces	68
	<i>Leeswijzer</i>	68
> 5.1.	<i>Verenigbaarheid met de bestaande regionale wetgeving</i>	68
> 5.2.	<i>Bevoegdheidsverdeling</i>	72
> 5.3.	<i>Coördinatie, planning en opvolging</i>	78
> 5.3.1.	Informatiestroom en coördinatie tussen onderhandelaars en omzetters	78
> 5.3.2.	Planning en trajectopvolging	81
> 5.3.3.	Coördinatie in de omzettingsfase: samenwerking met het centrale niveau en tussen regio's onderling	87
> 5.4.	<i>Administratieve capaciteit</i>	94
> 5.4.1.	Ontoereikende administratieve capaciteit?	94
> 5.4.2.	Kwaliteit boven snelheid?	96
> 5.5.	<i>Politieke Prioriteit</i>	100
> 5.6.	<i>Andere opvallende factoren</i>	108
> 5.6.1.	Lengte en stappen wetgevende procedure	108
> 5.6.2.	Bijzondere omstandigheden in België: de regeringscrisis van 2010 en de zesde staatshervorming	109
> 5.6.3.	Trucjes, maar ook good practices?	110

Lijst tabellen

Tabel 1: Regionaal interne markt scorebord: tijdigheid - Vlaanderen	49
Tabel 2: Regionaal interne markt scoreboard: tijdigheid - Wallonië	51
Tabel 3: Regionaal interne markt scorebord: tijdigheid - Schotland	55
Tabel 4: Regionaal interne markt scorebord: non-conformiteit-Vlaanderen	60
Tabel 5: Regionaal interne markt scorebord: non-conformiteit-Wallonië	62
Tabel 6: Regionaal interne markt scorebord: non-conformiteit-Schotland	66
Tabel 7: Verenigbaarheid met de bestaande regelgeving	71
Tabel 8: Bevoegdheidsverdeling	77
Tabel 9: Coördinatie en samenwerking (in de omzettingsfase) - Leefmilieuriichtlijnen	90
Tabel 10: Coördinatie en samenwerking (in de omzettingsfase) - Landbouw- en transportrichtlijnen	91
Tabel 11: Kwaliteit boven snelheid?	99
Tabel 12: Politieke prioriteit	107

Lijst figuren

Geen gegevens voor lijst met afbeeldingen gevonden.

Voorwoord

Dit rapport is het schriftelijk eindresultaat van het B-project 'Omzetting van Europese wetgeving: de Vlaamse cijfers in EU-perspectief' dat door Dra. Isabelle De Coninck (KU Leuven Instituut voor de Overheid) gedurende het kalenderjaar 2015 tot een goed einde werd gebracht.

Het project kwam tot stand in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid (SBOV III) (www.steunpuntbov.be). Als promotor wens ik de Vlaamse overheid te danken voor de financiering alsook de partners en het secretariaat van SBOV III voor de praktische ondersteuning.

In het kader van dit project werd een klankbordgroep samengesteld met experts uit het werkveld: Hendrik Theunissen, adjunct-kabinetschef buitenlands beleid Minister-president Geert Bourgeois; Vicky Reynaert, Eurocoördinatie omzetting en toepassing EU-regelgeving, departement internationaal Vlaanderen; Nicola Lollo, Eurocoördinator voor het Waalse Gewest en de Franstalige Gemeenschap, Wallonie-Bruxelles International - Département Union européenne; Droit communautaire; Laura Adriaensen, Attaché Europese Zaken bij FOD Buitenlandse Zaken, DG E; Jan De Mulder, Beleidsmedewerker Internationale Ontwikkelingen, departement Bestuurszaken en Algemene Afvaardiging van de Vlaamse Regering bij de EU; Frederik Vanlaere, Adviseur dienst wetsmatiging, departement Bestuurszaken; Edwin Lefebvre, Adjunct-directeur Agentschap voor Binnenlands Bestuur; en Dr. Ellen Mastenbroek, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen. Dank aan alle leden die hebben bijgedragen tot het rapport door actieve deelname aan de vergaderingen, suggesties te geven m.b.t. het onderzoek en commentaren op ontwerpversies over te maken. De eindverantwoordelijkheid van het rapport ligt uiteraard alleen bij de auteurs.

Tot slot wens ik iedereen te danken die heeft bijgedragen tot dit project, met name de interviewees (zie lijst bibliografie). Zonder de input van deze practitioners zou het onderzoek minder hebben kunnen aansluiten bij de ambtelijke en politieke realiteit van het omzetten van EU-richtlijnen en zou het beleidsrelevant karakter van dit rapport minder uitgesproken zijn.

Suggesties of opmerkingen kan u steeds versturen naar isabelle.deconinck@soc.kuleuven.be.

Prof. S. Van Hecke, promotor
Leuven, 10 december 2015

Managementsamenvatting

Dit onderzoek belicht hoe Vlaanderen, Wallonië en Schotland omgaan met en presteren met betrekking tot de omzetting van Europese richtlijnen en gaat na wat de variatie tussen hun prestaties kan verklaren. Dit rapport presenteert daarbij de eerste vergelijkende studie naar de werkelijke prestaties van subnationale regio's binnen EU-lidstaten met betrekking tot de tijdige en correcte omzetting van EU-richtlijnen. Dit is niet enkel relevant voor de regio's zelf maar ook voor hun centrale regeringen en voor de Europese Commissie.

Het onderzoek kan worden opgedeeld in vier 'stappen'. Allereerst brengt de studie in kaart hoe subnationale entiteiten (Vlaanderen, Wallonië en Schotland) omgaan met hun verplichting om de EU-richtlijnen om te zetten, waarbij ook een blik geworpen wordt op hoe ze deze mee vorm kunnen geven. Vervolgens worden voor deze regio's 'regionale interne markt scoreborden' opgesteld m.b.t. tijdige en correcte omzetting. In een derde stap worden de regionale omzettingsprocessen van een aantal richtlijnen in de beleidsdomeinen leefmilieu (8), landbouw (4) en transport (4) bestudeerd. Dit om na te gaan welke rol de verenigbaarheid van de bestaande regelgeving, de bevoegdheidsverdeling, coördinatie- en communicatiemechanismen, administratieve capaciteit en de politieke prioriteit voor een specifiek omzettingsdossier spelen. Tot slot worden lessen getrokken uit de bevindingen door valkuilen, coping-mechanismen en best practices te identificeren in de drie regio's en enkele concrete aanbevelingen te formuleren om de Vlaamse prestaties te verbeteren.

Uit het onderzoek blijkt dat de omzetting van EU-richtlijnen in de drie regio's de normale wetgevende procedure volgt. Wat betreft hun betrokkenheid bij de vormgeving van de richtlijnen en de afhandeling van eventuele inbreukprocedures hebben Vlaanderen en Wallonië een sterkere status dan Schotland. De samenwerking tussen Schotland en het Verenigd Koninkrijk berust namelijk niet op juridisch bindende overeenkomsten maar op de *goodwill* van de betrokken partijen. Allicht mede als gevolg hiervan zet Schotland sterk in op directe contacten met bijvoorbeeld de Europese Commissie.

Doorheen de onderzoeksperiode dienden Vlaanderen en Wallonië aanzienlijk meer (nieuwe) richtlijnen om te zetten dan Schotland. Bovenop deze dossiers komt de afhandeling van openstaande omzettingen die hun deadline reeds gemist hebben en andere inbreukdossiers. Alle drie de regio's zetten ongeveer 30% van de dossiers die hen toekwamen tijdens deze vijfjarige periode tijdig en correct om. Waar dit niet lukt, is dat meestal te wijten aan laattijdige omzetting. Laattijdigheid sleept in Vlaanderen en Wallonië lang aan. Dit in tegenstelling tot in Schotland waar het merendeel van de laattijdigheidsdossiers binnen de zes maanden kan afgehandeld worden, en vaak zelfs sneller. Een groot aantal laattijdige omzettingen in Schotland worden dan ook niet gevat in inbreukprocedures. De conformiteit van de omzettingen is (in alle drie de regio's) veel minder problematisch. Daarbij zien we een consequente daling van het aantal non-conformiteitsprocedures doorheen de onderzoeksperiode. De verklaring hiervoor zou kunnen liggen bij het toetreden van België tot het EU-Pilot programma. Eind 2014 stijgt evenwel het aantal non-conformiteitsdossiers in Vlaanderen en Wallonië, mede omwille van de zesde staatshervorming.

De resultaten uit de dieptestudie bevestigen dat de verenigbaarheid van de bestaande regelgeving niet noodzakelijk - of niet op zichzelf - het omzettingsproces beïnvloedt. Zelfs wanneer de richtlijn de politieke voorkeuren onderschrijft of wanneer een regio een voorloper is in een bepaalde materie kan men dit voordeel niet steeds behouden. Bovendien zijn geheel nieuwe concepten die geïntroduceerd worden door een richtlijn meestal ook nieuw in de interne orde en werkt men ze op Europees niveau nog verder uit na het aannemen van de richtlijn. De regionale dossierbeheerders maken daarbij soms, maar niet steeds of niet voldoende, gebruik van omzettingen (of hun voorbereiding) in andere regio's of zelfs lidstaten.

De bevoegdheidsverdeling speelt Vlaanderen en Wallonië parten. Waar er onduidelijkheid of onenigheid is over de bevoegdheden, duurt het lang vooraleer de zaak uitgeklaard kan worden en de omzetters weten waarvoor ze precies verantwoordelijk zijn. Onenigheid over de bevoegdheden is ook intrinsiek politiek, waardoor deze dossiers te maken krijgen met verhoogde politieke aandacht ten nadele van correcte en tijdige omzetting. Verhoogde politieke prioriteit komt voornamelijk voort uit het opstarten of vorderen van inbreukdossiers - ten voordele van de omzetting -, of is te wijten zijn

aan controversie of tegengestelde belangen - ten nadele van de omzetting .

De intensiteit van de samenwerking tussen de Belgische deelstaten onderling en met het federale niveau varieert van richtlijn tot richtlijn. Waar de bevoegdheden duidelijk of exclusief zijn, wordt doorgaans niet beter gecoördineerd tussen de verschillende overheden. Formele overlegstructuren zorgen voor een structurele agendering van de omzettingsdossiers, maar het blijkt moeilijk de samenwerking op te schalen naar meer dan loutere informatie-uitwisseling. Bij onenigheid over de bevoegdheidsverdeling wordt ook de coördinatie bemoeilijkt. Samenwerkingsakkoorden kunnen nodig zijn om de verschillende bevoegdheden 'ineen te klikken' maar dit blijkt een zeer moeilijke opgave. In Schotland zijn de bevoegdheden duidelijk afgebakend en staan ze niet ter discussie zoals in België. Dit zorgt ervoor dat bevoegdheidsproblemen zich hier dan ook niet voordoen. De coördinatie van het beleid is hier meer afhankelijk van *goodwill* en verloopt doorgaans middels informele contacten op administratief niveau, al neigt Schotland bij de omzetting separaat tewerk te gaan.

In tegenstelling tot de Schotse collega's vangen de dossierbeheerders in Vlaanderen en Wallonië het omzettingsproces - inclusief de nodige screenings en analyses - pas aan op het moment dat een juridisch bindende tekst gepubliceerd wordt. Daarbij wordt in de domeinen leefmilieu en transport geen omzettingskalender opgesteld, terwijl dit wel gebeurt voor landbouwrichtlijnen (in Vlaanderen en Wallonië). In Schotland werkt men dan weer eerder '*project oriented*'. Hier worden de totstandkoming en de omzetting van een richtlijn zoveel mogelijk begrepen als een doorlopend project en worden de omzetters in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken.

De dossierbeheerders in de drie regio's oordelen over voldoende expertise te beschikken om de omzetting door te voeren, zij het binnen de administratie of via consultaties. De capaciteit van de administraties m.b.t. personeel en werklust worden minder positief beoordeeld. Het probleem situeert zich vooral bij het toepasbaar maken van de omzetting (en bijhorende studies) en de uitvoering zelf van het beleid. Vooral in Vlaanderen zien we dat de juridische omzetting en het uitvoerbaar maken ervan zo min mogelijk gescheiden worden. Deze aandacht voor de kwaliteit

van het beleid is lovenswaardig maar om de tijdigheid van de omzetting te bewaken zou men nodige ontkoppelingen moeten maken. Daar komt bij dat de wetgevende procedure in België lang is en de omzettingstermijn niet altijd ruim genoeg blijkt om de omzetting te realiseren.

Zie ook de 15 aanbevelingen die op basis van dit onderzoek worden geformuleerd (pp. 158-162, DEEL II).

1. Inleiding

Om het Europese integratieproject te doen slagen en de steeds evoluerende eengemaakte markt een praktische werkelijkheid te maken, dient niet enkel wetgeving aangenomen te worden op EU-niveau. Een belangrijke bron van Europees recht, met name richtlijnen, vergen omzetting in het recht van de lidstaten. Na de Europese beleidsvorming is bijgevolg nog een belangrijke taak weggelegd voor de regeringen, administraties en parlementen van de lidstaten van de Europese Unie.

Voor omzetting in de interne orde wordt in een richtlijn een bepaalde termijn voorzien. Bovendien zijn richtlijnen resultaatsgericht waardoor ze de regeringen enige keuzevrijheid laten in de manier waarop ze ingevuld worden. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat een richtlijn niet, niet tijdig of niet conform wordt omgezet in de nationale orde (maltranspositie). Laattijdige en non-conforme omzetting van EU-richtlijnen in de lidstaten bedreigt de realisatie van het integratieproces omdat dit leidt tot verstoringen binnen de interne markt.

Als één van de 'founding fathers' van de Europese Unie geniet België een pro-Europese reputatie.¹ Toch scoort België relatief slecht bij de implementatie van Europese richtlijnen. Zo kampt het met een hoog inbreukenaantal en geven de scoreborden voor de interne markt aan dat België geen voorbeeldige leerling is. Bursens en Helsen noemen dit de Belgische integratieparadox.² Terwijl België pleit voor een verregaande integratie, loopt het steevast achter op haar implementatie. Dit zet de geloofwaardigheid van België op het spel en brengt ongelijkheden binnen Europa tweeweg. Bovendien leidt dit regelmatig tot aanzienlijke sancties. Ook in Vlaanderen heerst deze integratieparadox. De Vlaamse politici hebben hoge Europese ambities en streven naar verdere integratie³ maar goede omzettingsprestaties blijven uit.

¹ Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium have different implementation records: On transposition laggards and leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), pp.173-195; Bursens, P. (2002b). Belgium's Adaptation to the EU. Does federalism constrain Europeanisation? *Res Publica*, 54(4), pp.549-598; Bursens, P., Helsen, S. (2000). De Belgische integratieparadox. Pro-Europese houding versus gebrekkige omzetting. *Internationale Spectator*, Oktober 2000, LIV, nr. 10.

² Bursens, P., Helsen, S. (2000). De Belgische integratieparadox. Pro-Europese houding versus gebrekkige omzetting. *Internationale Spectator*, Oktober 2000, LIV, nr. 10.

³ Bijvoorbeeld: Vlaamse Regering (2004). *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. De Vlaamse Regering 2004-2009. Juli 2004*. Regeerakkoord voor de periode 2004-2009; Vlaamse Regering (2009). *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. De Vlaamse Regering 2009-2014. Juli 2009*. Regeerakkoord voor de periode 2009-2014; Vlaamse Regering (2014). *Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*.

Hoewel de institutionele organisatie van de lidstaten ongetwijfeld een impact heeft op het omzettingsproces, kunnen ze deze factor niet aanwenden als een rechtvaardiging of excuus voor *non-compliance*. “Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een Lidstaat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen en termijnen die in communautaire richtlijnen besloten liggen. Elke Lidstaat is weliswaar vrij de interne wetgevende bevoegdheden naar eigen goeddunken te verdelen, doch dit neemt niet weg, dat krachtens artikel 169 enkel de Lidstaat jegens de Gemeenschap verantwoordelijk blijft voor de nakoming van de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen”.⁴ Wat het effect is van de samenloop van een asymmetrische subnationale betrokkenheid in de Europese ‘policy-shaping and -taking’ fases van EU-beleid enerzijds, en de uitdagingen die voortvloeien vanuit de interne multi-level beleidsstructuur anderzijds, vraagt verder onderzoek.

Belichten hoe gefedereerde en gedecentraliseerde deelstaten omgaan met de opportuniteiten en verplichtingen die EU-richtlijnen inhouden, hoe ze presteren en wat de variatie tussen deze prestaties kan verklaren, is niet enkel relevant voor de regio’s zelf maar ook voor hun centrale regeringen en voor de Europese Commissie. Het in kaart brengen van subnationale omzettingsprestaties jaagt uiteindelijk hetzelfde doel na als de interne markt scoreborden van de Commissie: namelijk het transparant in kaart brengen van de geleverde prestaties, nagaan in welke mate de regionale administraties efficiënt interne markt regels⁵ omzetten en politieke aandacht aantrekken voor de noodzaak om dit te doen. De identificatie van pijnpunten, uitdagingen en best practices uit verschillende subnationale entiteiten kan hen en hun nationale regeringen helpen in het verbeteren van hun omzettingsprestaties.

Dit onderzoek is relevant en vernieuwend omdat het focust op het nalevingsvraagstuk op het subnationale niveau en hierbij de regionale

⁴Arrest van het Hof van 13 december 1991, Zaak C-33/90 *Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek* [1991] E.C.R. 5987 [24].

⁵ Met interne markt regels wordt bedoeld op de *richtlijnen* die interne marktregels en -principes omvatten. Dit is dus ruimer dan richtlijnen die door het Directoraat Generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (GROW) geïnitieerd worden. Zoals gedefinieerd in de interne markt scoreborden van de Europese Commissie omvat ‘wetgeving inzake de interne markt maatregelen die geacht worden een invloed te hebben op de werking van de interne markt zoals omschreven in artikels 26 en 114(1) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit bevat de vier vrijheden en de ondersteuning van het beleid met directe impact op de werking van de interne markt (zoals belastingheffing, werkgelegenheid en sociaal beleid, onderwijs en cultuur, volksgezondheid en consumentenbescherming, energie, vervoer en milieu uitgezonderd natuurbescherming, informatiemaatschappij en media)”. (SB 25, 2012, p. 5).

omzettingsprestaties in kaart brengt. Ondanks het groeiende politieke profiel van subnationale entiteiten in de EU is omzetting van EU-richtlijnen op subnationaal niveau nog niet uitvoerig onderzocht.⁶ De *compliance* literatuur richt zich voornamelijk op lidstaten. Studies naar subnationale entiteiten hebben tot nu toe weinig aandacht gehad voor hun omzettingsprocedures, -praktijken of prestaties, maar leggen de focus hoofdzakelijk op hun rol in de Europese beleidsvorming⁷ of op het beheer van Europese structurele fondsen⁸. Bursens levert een interessante studie over de omzetting van richtlijnen in federale lidstaten (alsnog op lidstaat niveau) waarin hij de institutionele kaders van België en Denemarken vergelijkt.⁹ Meer recent is een studie van Borghetto and Franchino naar de betrokkenheid van subnationale autoriteiten (inclusief bv. provincies en gemeenten) in de omzetting van EU-richtlijnen, waarin ze hintten naar een link tussen federalisme en omzettingsachterstand.¹⁰ Ondanks beginnend onderzoek naar de omzetting van EU-regelgeving op subnationaal niveau, is de focus op de omzettingsprestaties nieuw.

Een vergelijkende studie naar de *werkelijke prestaties* van subnationale regio's binnen EU-lidstaten *met betrekking tot de tijdige en correcte omzetting van EU-richtlijnen* en een verklaring van hun *variatie* is momenteel nog niet voorhanden. Dit onderzoek werkt dit euvel weg door binnen de compliance literatuur de interne multi-level structuur en het subnationale perspectief in rekening te brengen en door het opstellen van *regionale interne markt scoreborden*.

⁶ Voor een overzicht, zie Borghetto, E., Franchino, F. (2010). The role of subnational authorities in the implementation of EU Directives. *Journal of European Public Policy*, 17(6), pp. 759-780.

⁷ B.v. Hooghe, L. (1995). Subnational mobilization in the European Union, in J. Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, London: Frank Cass, pp. 175-98; Bomberg, E. and Peterson, J. (1998). European Union decision making: the role of sub-national authorities, *Political Studies*, 46(2), pp. 219-35; Tatham, M. (2008). *Going solo: direct regional representation in the European Union*, *Regional & Federal Studies*, 18(5), pp. 493-515.

⁸ B.v. Bache, I. (2004). Multilevel governance and European union regional policy, in I. Bache and M. flinders (eds.) *Multi-level Governance*, New York: Oxford University Press, pp. 165-78; Hooghe, L. (ed.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon Press.

⁹ Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium have different implementation records: On transposition laggards and leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), pp.173-195.

¹⁰ Borghetto, E., Franchino, F. (2010). The role of subnational authorities in the implementation of EU Directives. *Journal of European Public Policy*, 17(6), pp. 759-780.

Leeswijzer

Dit rapport is opgedeeld in twee delen. In DEEL I van dit rapport wordt toegelicht hoe Vlaanderen, Wallonië en Schotland betrokken zijn in de omzetting van EU-richtlijnen. Eerst wordt kort geschetst wat hun rol is bij het opstellen van de nationale onderhandelingspositie en de totstandkoming van richtlijnen in de Raadswerkgroepen, hoe ze richtlijnen omzetten in hun interne orde en hoe ze betrokken worden in eventuele inbreukprocedures. Vervolgens worden de omzettingsprestaties van de Vlaanderen, Wallonië en Schotland m.b.t. tijdigheid en conformiteit toegelicht in zogenaamde 'regionale interne markt scoreborden' (mei 2010 t.e.m. november 2014), en wordt een vergelijkende analyse gepresenteerd op basis van de studie van 16 richtlijnen in de domeinen leefmilieu, landbouw en transport in de betreffende regio's. Dit met bijzondere aandacht voor de verenigbaarheid van de bestaande regelgeving met de richtlijn, de complexiteit van de bevoegdheidsverdeling, de coördinatie en administratieve capaciteit die de omzetting vroeg en de politieke prioriteit die het dossier ontving. In DEEL II van het rapport wordt de dieptestudie van deze omzettingsprocessen gepresenteerd, alsook de conclusies en verschillende concrete aanbevelingen voor het verbeteren van de Vlaamse prestaties.

2. Theoretisch kader

De *compliance* literatuur identificeert een waaier van externe en interne factoren die het omzettingsproces ten goede kunnen komen of net belemmeren. Externe factoren, zoals eigenschappen van de richtlijnen zelf, of vooringenomenheid en capaciteitsproblemen in de uitoefening van controle door de EU-instellingen hebben zonder twijfel een impact op de omzettingsprocessen en -prestaties van de lidstaten. Deze kunnen nochtans geen variatie verklaren in de omzetting van welbepaalde richtlijnen door verschillende entiteiten. Ze spelen onoverkomelijk een rol maar hebben overal dezelfde impact en kunnen de verschillen tussen (of binnen) de lidstaten niet verklaren. Hoogstens zullen ze variatie veroorzaken waar hun effect versterkt of verwaterd wordt door interne factoren.¹¹ Bijgevolg zijn *interne* variabelen de focus van dit onderzoek.

> 2.1. Verklarende factoren

Onderzoek naar de naleving van Europese richtlijnen balanceert noodzakelijkerwijs tussen het in kaart brengen van complexe interacties tussen combinaties van factoren, en het haalbaar en begrijpelijk houden van de studie. Een selectie van verklarende factoren ten koste van andere is dan ook onvermijdelijk. In dit onderzoek worden vier factoren in rekening gebracht, politieke prioriteit, de complexiteit van de bevoegdheidsverdeling, coördinatie en samenwerking, en administratieve capaciteit.

> 2.1.1. *Goodness of fit?*

Een groot deel van de compliance literatuur bouwt voort op de “misfit hypothese”.¹² Deze hypothese ziet de mate waarin de bestaande interne

¹¹ Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium have different implementation records: On transposition laggards and leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 173-195.

¹² Héritier, A., Knill, C. & Mingers, S. (1996). Ringing the Changes in Europe : Regulatory Competition and Redefinition of the State. Berlin: de Gruyter; BÖRZEL T.A. (2005). How the European Union Interacts with its Member States. In: Bulmer, S. and Lequesne, C. (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press; Börzel, T.A., Hofmann, T., Panke, D. (2011). Policy Matters, But How? Explaining Non-Compliance Dynamics in the EU. *KFG Working Paper Series*, 24, February 2011, *Kolleg-Forscherguppe* (KFG) “The Transformative Power of Europe”, Freie Universität Berlin; Börzel, T.A., Risse, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*, 4(15); Risse, T., Cowles, M.G. & Caporaso, J. (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles, M.G., Caporaso, J. & Risse,

regelgeving in een lidstaat verenigbaar is met de Europese richtlijn als een verklarende variabele voor maltranspositie. Ze stelt dat wanneer een Europese maatregel verenigbaar is met de nationale tradities (*fit*), de aanpassingsdruk laag is en de omzetting niet voor problemen zal zorgen. Het omgekeerde is evenzeer waar: hoe minder verzoenbaar beide rechtsbronnen (*misfit*), hoe hoger de aanpassingskost en de kansen op maltranspositie.¹³ Men kan via deze logica omzettingproblemen verwachten voor richtlijnen over nationaal sterk uitgebouwde beleidsdomeinen. Ook waar de materie nog niet gereguleerd is binnen de interne orde, blijkt omzetting problematisch. Dat is omdat de aanpassingskosten hier hoog zijn omwille van de nood aan nieuwe structuren en instellingen, en de noodzaak om politieke oppositie en belangengroepen te trotseren. De aanpassingskost zal lager zijn waar de richtlijnen incrementele verandering vragen eerder dan een grote wijziging. Deze 'goodness of fit'-hypothese kan noch als noodzakelijke, noch als voldoende voorwaarde gezien worden om aanpassing te verklaren. Er is immers geen direct causaal verband met de nalevingsprestaties aangezien de aanpassingsdruk gemedieerd wordt door interne factoren.¹⁴

In dit onderzoek wordt de rol van een aantal van deze factoren nader bekeken. Na een blik op de aanpassingsdruk worden vier factoren nader getoetst in de dieptestudie. Hun selectie berust op het belang dat zij instinctief lijken te hebben voor de omzettingsprestaties van regio's binnen gefederaliseerde en gedecentraliseerde lidstaten, deze zijn:

> 2.1.2. *Politieke prioriteit*

Hoe meer politieke aandacht gegeven wordt aan het nakomen van Europese verplichtingen en aan het omzettingsproces, hoe bekwaamer deze zullen worden afgehandeld.¹⁵ Regeringen zullen proactief optreden wanneer ze

T. (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University press, pp. 198-216.

¹³ Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge University Press.

¹⁴ Mastenbroek, E., Keadig, M. (2006). *Europeanization Beyond the Goodness of fit: domestic Politics in the Forefront.*, *Comparative European Politics*, 4, pp. 331-354; Ancygier, A. (2013). *Misfit of Interests instead of the 'Goodness of Fit'? Implementation of European Directives 2001/77/EC and 2009/28/EC in Poland*. Dissertation FU Berlin, Hamburg; Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge University Press.

¹⁵ Bursens, P., Helsen, S. (2000). *De Belgische integratieparadox. Pro-Europese houding versus gebrekkige omzetting*. *Internationale Spectator*, Oktober 2000, LIV, nr. 10.

veel belang hechten aan de naleving van EU-recht. Ze proberen de aanpassingskosten te minimaliseren door de richtlijn tijdens de onderhandelingen zoveel mogelijk in lijn te brengen met hun interne beleidsvoorkeuren. De prioriteit die een *specifiek omzettingsdossier* ontvangt, staat ook in relatie tot het politieke gewicht van een Europese kwestie. Een zaak die veel aandacht opeist -politiek, maatschappelijk, of mediatiek- spoort binnenlandse politici aan om een actief standpunt in te nemen.¹⁶ Deze politieke prioriteit kan het omzettingsproces bespoedigen of net belemmeren, afhankelijk van de verenigbaarheid van de richtlijnvereisten met de binnenlandse politieke voorkeuren. Wanneer de binnenlandse belangen niet overeenkomen met de richtlijnbevestigingen, zullen politieke aandacht en debat het omzettingsproces vertragen. Bijgevolg wordt verwacht dat meer technische kwesties met een lage salience (mate van belangstelling) en een lage politieke, economische of maatschappelijke impact makkelijker omgezet worden.

> 2.1.3. Samenwerking en coördinatie in de omzettingsfase

Het is in het belang van alle overheden die met een deel van de omzetting belast zijn om samen te werken. De complexiteit van de coördinatie stijgt naarmate de bevoegdheidsverdeling ingewikkelder wordt.¹⁷ Ten eerste moeten de verschillende omzettingsmaatregelen samen het gehele territorium beslaan en de richtlijn volledig omzetten zonder dat ze elkaar tegenspreken of overlappen. Ten tweede, kan er institutionele jaloezie optreden wanneer overheden de eigen bevoegdheden streng bewaakt en afschermt. Dat gebeurt wanneer politieke en administratieve actoren sterk toegewijd zijn aan hun bevoegdheden en geen inmenging van andere actoren in hun processen dulden.¹⁸

Daarenboven dienen alle actoren die betrokken zijn in de onderhandelingsfase en in de omzettingsfase in een continue communicatie te staan, zodat beide groepen begrijpen wat de filosofie achter de richtlijn is, maar ook weten wat haalbaar en wenselijk is vanuit een financieel, politiek en praktisch standpunt.¹⁹ Dit vereist goed uitgedachte mechanismen, zeker wanneer niet alle omzetters in de onderhandelingsfase

¹⁶ Bursens, P., Deforche, J. (2008). *Europeanization of subnational Politics: the impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration. Regional & Federal Studies*, 18(1), pp.1-18, Routledge, London.

¹⁷ Mastenbroek, E. (2003). 'Surviving the deadline: The transposition of EU directives in the Netherlands'. *European Union Politics*, 4: pp.371-396; Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium have different implementation records: On transposition laggards and leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 173-195.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Bursens, P., Helsen, S. (2000). De Belgische integratieparadox. Pro-Europese houding versus gebrekkige omzetting. *Internationale Spectator*, Oktober 2000, LIV, nr. 10.

betrokken zijn. Het bestaan van formele coördinatiemechanismen - administratief of politiek - kan helpen om omzettingsproblemen tegen te gaan. In de praktijk kunnen ze de vorm aannemen van formele of informele 'Europa-expert'-vergaderingen. Binnen deze vergaderingen volgen de Europa-experts van administratieve diensten en politieke kabinetten de EU-dossiers op en ontwikkelen ze gezamenlijke onderhandelingsposities.²⁰

> 2.1.4. *Complexiteit van de bevoegdheidsverdeling*

De Europese Commissie (hierna Commissie) beschouwt de lidstaten als unitaire actoren en kijkt daarom naar de integraliteit van de omzetting zonder onderscheid te maken tussen de omzettingen van deelstaten.²¹ Voor de omzetting van een richtlijn zijn vaak vele subnationale en nationale veto spelers betrokken. Omdat de visies van de verschillende actoren op gespannen voet kunnen staan met elkaar, wordt het vinden van een overeenkomst moeilijker met een groot aantal institutionele of *de facto* veto spelers.²² Veto spelers kunnen de deur open zetten voor politieke belangen en bezorgdheden die op hun beurt het omzettingsproces kunnen blokkeren.²³ Daarbij komt dat de omzettingsverplichtingen gedeeld zijn, waardoor non-actie of problemen in elke entiteit een weerslag hebben op de nationale omzettingsprestaties.

Naast horizontale coördinatie tussen verschillende ministeries, is ook vaak verticale coördinatie nodig in meerlagige lidstaten, omdat de richtlijnen vaak kwesties betreffen waarover de bevoegdheden intern verdeeld zijn over verschillende beleidsniveaus.²⁴ Daarenboven is het niet altijd van meet

²⁰ Bursens, P., Deforche, J. (2008). *Europeanization of subnational Politics: the impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration. Regional & Federal Studies*, 18(1), pp.1-18, Routledge, London.

²¹ Mededeling, Europese Commissie, 2011/C 12/01, Mededelingen van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie. Europese Commissie: Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU, PB.L. 15 januari 2011, Afl. C 12, 4, [19].

²² Steunenberg, B. (2006). Turning swift policymaking into deadlock and delay: national policy coordination and the transposition of EU directives. *European Union Politics*, 7 (3); Mbaye, A.D. (2001). Why national states comply with supranational law: explaining implementation infringements in the European Union 1972-1993. *European Union Politics*, 2, pp. 259-281; Mbaye, A.D. (2003). Compliance in the European Union: administrative and judicial phase policy implementation barriers 1960 to 1999. *ECPR General Conference*, September 2003, pp. 18-20; Keating, M. (2007). Active Transposition of EU Legislation. *Eipascopes*, 3; Falkner, G., & Treib, O. (2007). *Three worlds of compliance or four? The EU15 compared to new member states. Political Science Series*, 112, Institute for Advanced Studies, Vienna Institute for Advanced Studies, Vienna.

²³ Falkner, G., & Treib, O. (2007). *Three worlds of compliance or four? The EU15 compared to new member states. Political Science Series*, 112, Institute for Advanced Studies, Vienna Institute for Advanced Studies, Vienna.

²⁴ Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium have different implementation records: On transposition laggards and leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 173-195.

af aan duidelijk onder wiens bevoegdheden de richtlijn valt. Onduidelijkheden of betwistingen over wie wat dient om te zetten, zijn - in essentie - politiek gevoelig, en kunnen leiden tot significante vertragingen.

> 2.1.5. *Administratieve capaciteit m.b.t. expertise en werklast*

Expertise wordt hier verstaan als de nodige kennis van het Europese ‘policy shaping and taking’ proces, de noodzakelijke juridische kennis om de omzetting door te voeren, en tot slot ook afdoende expertise in de materie zelf. Dit laatste omvat zowel een goed begrip van de inhoud en intentie van de richtlijn en de meer technische, sectorspecifieke expertise om de richtlijn in de nationale orde te kunnen vertalen. Sectorale expertise kan gezocht worden in gespecialiseerde agentschappen of door het consulteren van de stakeholders. Hoe meer expertise aanwezig is in de administratie zelf, hoe beter de omzetting - althans het ontwerpen van de omzettingsmaatregelen - zal verlopen. De administratie is vaak met de omzetting van meer dan één richtlijn tegelijkertijd bezig, bovenop de interne dossiers. Dit verdeelt uiteraard hun financiële en personele middelen. Wanneer de administratie niet vlot een omzettingsvoorstel kan uitwerken worden de kansen op het ‘inhalen van de verloren tijd’ snel kleiner. Daarom dienen regeringen aandacht te hebben voor de capaciteitsnoden en voor het wegwerken van administratieve flessenhalzen.²⁵ Regeringen kunnen zich echter ook verbergen achter het argument van een tekort aan middelen, om zo niet openlijk hun oppositie te moeten tonen. Omzettingsstrategieën kunnen ook een invloed hebben op de tijdigheid en de conformiteit van de omzettingsmaatregelen. Enerzijds kan een richtlijn omgezet worden door middel van ‘knippen en plakken’ (copy out) waarbij de richtlijnbevestigingen in hun originele bewoording letterlijk overgenomen worden in de omzettingsmaatregelen. Anderzijds kunnen de inhoud en doelstelling van de richtlijnbevestigingen ‘vertaald en uitgewerkt’ worden (*elaboration*, of *customization*²⁶) in de nationale orde waarbij de nationale beleidsmakers terugvallen op de verwoordingen en concepten van de binnenlandse traditie en de omzetting toespitsen op de specifieke binnenlandse context.

²⁵ Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge University Press.

²⁶ Een interessant onderzoek naar de ‘customization’ van EU-richtlijnen is bijvoorbeeld Thomann, E (2015). Customizing Europe: Transposition as bottom-up implementation. *Journal of European Public Policy* 22(10): 1368-1387.

> 2.2. Afbakening en Begrippen

> 2.2.1. Europese Richtlijnen

Van de drie types bindende regelgeving die de EU produceert (verordeningen, richtlijnen en beslissingen), zijn richtlijnen de enige waarbij de lidstaten een zekere autonomie toebedeeld krijgen wat betreft de instrumenten die ze inzetten om een vooropgesteld *resultaat* te bereiken. De nationale structuren, inspanningen en motivatie kunnen hier dus de omzettingsprestaties op vlak van tijdigheid en correctheid beïnvloeden. Het zijn dan ook deze rechtsbronnen die interessant zijn voor dit onderzoek. Inbreuken tegen andere Europese rechtsbronnen²⁷ worden hier niet in rekening gebracht. Hoewel verordeningen in veel grotere getale worden aangenomen²⁸ en dus sterk de nationale (en regionale) wetgeving kunnen beïnvloeden, worden zij niet meegenomen in deze studie. In de praktijk kunnen verordeningen eveneens wijzigingen van de bestaande regelgeving en uitvoeringsmaatregelen noodzaken, maar omdat ze direct effect hebben, vragen ze strikt genomen geen *omzetting*.

In theorie zijn richtlijnen niet bindend in al hun onderdelen en hebben ze niet automatisch een algemene strekking. Het is aan de lidstaten om de juiste maatregelen te treffen om een bepaald beleid op een redelijk uniforme manier door te voeren doorheen de Unie. Het zijn deze nationale uitvoeringsmaatregelen die de richtlijn juridisch effect geven (hoewel ze in sommige gevallen ook rechtstreeks effect hebben).²⁹ Daarom handelen richtlijnen vaak over beleidsprincipes en blijven ze algemener van aard, terwijl sterk technische en gedetailleerde regelgevingen in verordeningen worden vastgelegd. Althans dat is het uitgangspunt. Richtlijnen zijn nagenoeg altijd aan alle lidstaten geadresseerd, en hun interpretatieruimte slinkt. Vele richtlijnen worden zodanig strak opgesteld dat nationale autoriteiten die belast zijn met de omzetting weinig *marge de manoeuvre* behouden.³⁰

²⁷ Interne maatregelen kunnen ook in strijd zijn met andere bronnen van Europees recht. Deze instanties van niet-naleving worden *niet* opgenomen in dit onderzoek en vallen voor de doelstelling van deze studie niet onder de noemer 'maltranspositie'.

²⁸ In 2014 werd een totaal aantal van 1567 verordeningen van kracht, vergeleken met 115 richtlijnen.

²⁹ *Nationale uitvoeringsmaatregelen zijn "officieel door een EU-land vastgestelde teksten waarmee de bepalingen van de richtlijn in het nationaal recht worden opgenomen. Een tekst die aan het Secretariaat-generaal van de Europese Commissie wordt meegedeeld, wordt niet automatisch als uitvoeringsmaatregel beschouwd, zij moet eerst door de diensten van de Commissie worden onderzocht"* (Europese Commissie, [ec.europa.eu], 11.06.12).

³⁰ Nugent, N. (2010). *The government and politics of the European Union*. 7th ed. Palgrave Macmillan, pp. 210-211.

Europese richtlijnen bevatten een implementatietermijn. De deadline waarop de nationale transpositie uiterlijk moet zijn voltooid, staat in elke richtlijn vermeld.³¹ De nationale autoriteiten dienen de uitvoeringsmaatregelen te notificeren aan de Europese Commissie. Wanneer lidstaten hun wettelijke verplichting niet naleven en richtlijnen niet tijdig, onvolledig of incorrect omzetten, zijn ze vatbaar voor een inbreukprocedure wat kan resulteren in een geding voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof). Om te vermijden dat lidstaten baat hebben bij het laattijdig of incorrect implementeren van EU richtlijnen gedurende de periode voorafgaand aan een eventueel arrest van het Hof, kunnen EU-richtlijnen directe toepasselijkheid verwerven wanneer nationale omzettingsregelgeving onnodig opgehouden wordt of indruist tegen de geest van de richtlijn.³²

> 2.2.2. *Formele omzettingsfase*

In haar brede definitie omvat ‘omzetting’ naast de formele ook de praktische toepassing, de facto naleving en handhaving van de wetgeving. Deze studie richt zich enkel op de formele omzettingsfase of de ‘juridische implementatie’ van richtlijnen in de regionale orde. Dit onderzoek verstaat hieronder “*de ontwikkeling van alle nodige juridische, legislatieve, regulerende en administratieve maatregelen om Europese regelgeving in de nationale [en subnationale] rechtsorde van een lidstaat te incorporeren*” (hierna: ‘omzetting’). Deze fase omvat dus zowel administratieve als juridische procedures, alsook de coördinatie tussen de departementen, overleg met de centrale overheid, contacten met de Permanente Vertegenwoordiging en de redactie van de regelgeving door de juridische diensten van de regionale overheden.

> 2.2.3. *Tijdig en correct*

Wanneer richtlijnen of onderdelen ervan niet tijdig, onjuist of onvolledig omgezet worden (kortweg ‘maltranspositie’), kan de Europese Commissie het initiatief nemen om een inbreukprocedure op te starten. Men dient onderscheid te maken tussen ‘omzettingsdossiers’ en ‘inbreukdossiers’. De eerste beslaan de lopende dossiers m.b.t. de omzetting van Europese richtlijnen, zij het tijdig en correct of niet. Inbreukdossiers betreffen alle inbreuken tegen het Europees recht, uit welke rechtsbron dan ook, die door de Commissie en/of het Hof van Justitie van de EU onderzocht worden. Dit

³¹ Nugent, N. (2010). The government and politics of the European Union. 7th ed. Palgrave Macmillan, pp.210-211.

³² Ibidem.

rapport behandelt *omzettingdossiers*, waarbij aangegeven wordt bij welke ook een inbreukprocedure wegens *maltranspositie* loopt.

Twee bijhorende termen zijn eveneens van belang: omzettingssachterstand en nalevingsachterstand. De *omzettingssachterstand* geeft aan hoeveel richtlijnen die interne marktregels en -principes bevatten niet tijdig zijn omgezet en genotificeerd door een lidstaat. De omzettingssachterstand beslaat de proportie van interne marktrichtlijnen waarvan niet de gehele omzetting is doorgegeven aan de Europese Commissie tegen het verlopen van de deadline in relatie tot het *totaal aantal interne markt richtlijnen*.³³ De *nalevingsachterstand* van een lidstaat is het aantal *omgezette* richtlijnen waarvoor een non-conformiteitsinbreukprocedure geïnitieerd werd, in relatie tot het *totaal aantal interne markt richtlijnen die als omgezet werden genotificeerd* aan de Europese Commissie.³⁴

De omzetting is *tijdig* als *alle* omzettingmaatregelen voor een richtlijn (ongeacht hun nationale of regionale origine) aangemeld zijn bij de Europese Commissie vooraleer de omzettingstermijn verloopt. De omzetting moet hierbij het gehele grondgebied van de lidstaat beslaan en de integraliteit van de richtlijnbevestigingen omvatten. De *correctheid of conformiteit* van de omzetting is moeilijker te definiëren en controleren. Eenvoudig gesteld moeten alle omzettingmaatregelen in overeenstemming zijn met de letter en geest van de richtlijn, en moeten ze afdoende zijn om de doelstelling van de richtlijn te realiseren. Binnen het bestek van dit onderzoek is het niet mogelijk om een conformiteitscontrole uit te voeren voor alle omzettingmaatregelen, in de bestudeerde regio's, voor alle richtlijnen. Het onderzoek vertrouwt daarom op de controles die werden uitgevoerd door de Europese Commissie en de eventuele inbreukprocedures die hieruit volgden. De limitaties van de bronnen die gebruikt worden om de tijdigheid en correctheid van de omzettingen te achterhalen worden toegelicht in het volgende hoofdstuk (zie 2.3.2. *Bronnen en werkwijze*).

> 2.3. Onderzoeksopzet

Het onderzoek kan worden opgedeeld in vier 'stappen'. Allereerst brengt de studie in kaart hoe subnationale entiteiten (Vlaanderen, Wallonië en Schotland) omgaan met hun verplichting om de EU-richtlijnen om te zetten, waarbij ook een blik geworpen wordt op hoe ze deze mee vorm kunnen geven. Vervolgens, worden '*regionale* interne markt scoreborden' opgesteld voor deze regio's in termen van tijdige en voldoende omzetting. In een derde stap worden de regionale omzettingprocessen van een selectie richtlijnen

³³ SB19, Europese Commissie (2009, 16 juli). Internal Market Scoreboard. July 2009, N°19. Internal Market and Services DG, Brussel, p.9.

³⁴ SB25, Europese Commissie (2012, 8 oktober). Internal Market Scoreboard. July 2012, N°25. Internal Market and Services DG, Brussel, p.13.

in de beleidsdomeinen leefmilieu (8), landbouw (4) en transport (4) bestudeerd. Dit om na te gaan welke rol de verenigbaarheid van de bestaande regelgeving, de bevoegdheidsverdeling, coördinatie en communicatie mechanismen, administratieve capaciteit en de politieke prioriteit voor een specifiek omzettingsdossier spelen. Tot slot worden lessen getrokken uit de bevindingen door valkuilen, coping-mechanismen en best practices te identificeren in de drie regio's en enkele concrete aanbevelingen te formuleren om de Vlaamse prestaties te verbeteren.

Figuur 1: Onderzoeksopzet: vier fases



> 2.3.1. Case selectie

Het onderzoek naar de regionale omzettingsprestaties omvat *alle* omzettings- en inbreukdossiers die de subnationale entiteiten dienden af te rondt tussen 1 november 2009 en 31 oktober 2014. De onderzoeksperiode loopt hierbij parallel aan de interne markt scoreborden van mei 2010 t.e.m. november 2014. Deze tijdsspanne laat ons toe de omzettingsprocessen van een aantal richtlijnen te volgen alsook de eventuele bijhorende inbreukprocedures. Ontwikkeling in deze dossiers na 31 oktober 2014 worden niet meegenomen in dit onderzoek, tenzij voor de richtlijnen in de dieptestudie. Voor deze worden ontwikkelingen t.e.m. 31 oktober in kaart gebracht. Dit onderzoek werd afgerond op 1 december 2015.

Om de impact te kunnen nagaan van de verenigbaarheid van de bestaande regelgeving, de bevoegdheidsverdeling, coördinatiemechanismen, administratieve capaciteit, politieke prioriteit en de verenigbaarheid van de reeds bestaande regionale wetgeving met de richtlijn op het omzettingsproces, is een diepere kennis over specifieke omzettingsdossiers noodzakelijk. Daarom werden een aantal richtlijnen geselecteerd waarvan het omzettingsproces en de invulling van deze factoren wordt bestudeerd. In totaal werden 16 richtlijnen geselecteerd, evenredig gesitueerd binnen de vijfjarige onderzoeksperiode en binnen drie erg verschillende maar erg geëuropeïseerde beleidsdomeinen, namelijk leefmilieu, landbouw en transport.³⁵ Binnen deze domeinen hebben de regio's ook voldoende substantiële bevoegdheden. Met Vlaanderen als startpunt is het zeker interessant om richtlijnen uit deze drie domeinen te bestuderen. Eerdere studies wezen al uit dat de departementen Leefmilieu Natuur en Energie, Landbouw en Visserij en Mobiliteit en Openbare Werken binnen de Vlaamse administratie namelijk met het grootste aantal omzettingsdossiers belast worden. Bovendien wezen deze studies eveneens op de verschillende omzettingsprestaties tussen deze departementen.³⁶

De initiële selectie werd beperkt tot vijf regio's: Vlaanderen, Wallonië, Schotland, Baden-Württemberg en Catalonië. Vlaanderen en Wallonië werden geselecteerd als 'most similar' case studies.³⁷ Beide zijn Belgische deelstaten, en delen dezelfde structuur, procedures en bevoegdheden.³⁸ Daarbij staat regionale wetgeving in België op gelijke voet met federale regels. Het is interessant om te kijken naar die gevallen waar hun prestaties variëren. Schotland is een gedevalueerde regio binnen het asymmetrisch gedecentraliseerde Verenigd Koninkrijk en doet dienst als 'most different' regio tegenover Vlaanderen.

Het oorspronkelijke onderzoeksopzet voorzag om één van de Duitse Bundesländer in de studie op te nemen. De keuze viel op Baden-

³⁵ Het betreft de richtlijnen (Leefmilieu (inclusief energie)) 2008/50/EC, 2008/101/EC, 2009/31/EC, 2009/72/EC, 2009/90/EC, 2009/126/EC, 2009/128/EC, 2010/31/EU, (Landbouw) 2008/73/EC, 2008/90/EC, 2010/60/EU, 2013/45/EU, (Transport) 2008/96/EC, 2009/33/EC, 2010/65/EU and 2012/45/EU. - De verdeling van deze richtlijnen over de drie bestudeerde domeinen volgt de logica van de verdeling van omzettingsbevoegdheid over de Vlaamse departementen Leefmilieu, Natuur en Energie; Landbouw en Visserij; en Mobiliteit en Openbare Werken.

³⁶ Zie bijvoorbeeld: Departement internationaal Vlaanderen (2015). *Omzetting van en inbreuken tegen het EU-recht door Vlaanderen 2009-2014*, November 2015, p.66. - Online raadpleegbaar via <http://www.vlaanderen.be/int/publications/detail/omzetting-van-en-inbreuken-tegen-het-eu-recht-door-vlaanderen-2009-2014-1>.

³⁷ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd niet opgenomen in het onderzoek om de internationale focus van de studie te bewaken en niet louter te vervallen in een intra-Belgische vergelijking.

³⁸ Met uitzondering van visserij, wat een exclusieve Vlaamse bevoegdheid is.

Württemberg omdat dit een omvangrijke en gewichtig Land is, en omdat het -in die gevallen waar de Länder vertegenwoordigd zijn in de Raadswerkgroepen- als ‘Pilotland’ fungeert en de experts voor de raadswerkgroepen aanduidt. Uit verkennend onderzoek bleek echter dat de richtlijnen waarvoor de Duitse Länder bevoegdheid droegen binnen de onderzoeksperiode, te verschillend waren van die waarmee de overige cases belast zijn. Slechts 7 van de 43 richtlijnen waar Baden-Württemberg een eigen rol (buiten participatie in de Bundestag) speelde in de juridische omzetting vielen binnen het bevoegdhedenpakket van Schotland (2), Vlaanderen en Wallonië (2) of alle drie de regio's(2). Er werd bijgevolg beslist om Baden-Württemberg niet op te nemen in de studie.³⁹

Ook Catalonië maakte deel uit van de initiële regio-selectie. Nader onderzoek wees echter uit dat Catalonië in fine erg weinig maatregelen treft om Europese richtlijnen om te zetten. Catalonië zorgt dan wel voor de uitvoering van de omzettingsmaatregelen van de centrale Spaanse overheid, maar daadwerkelijke transpositie van EU-richtlijnen doet ze zelden. Bovendien zijn de bevoegdheden voor omzetting onduidelijk, ook voor de lokale ambtenaren en academici. Enerzijds legt het Catalaanse *Estatuto de Autonomía* van 2006 de bevoegdheid voor het nakomen van Europese verplichtingen en de omzetting van EU-richtlijnen bij het regionaal bestuur voor zoverre deze betrekking hebben op zijn normale bevoegdhedenpakket (art.113). Anderzijds interpreteert de centrale Spaanse overheid een aantal grondwettelijke artikels zodanig dat de gehele ‘regeling van de interne markt en milieu’ gereserveerd blijft voor de centrale regering.⁴⁰ In praktijk zet Catalonië erg weinig richtlijnen zelf om. Het opstellen van een consistent scorebord en de vergelijking met de andere regio's was bijgevolg niet mogelijk.⁴¹

³⁹ Deze beslissing werd voorgelegd, besproken en goedgekeurd door de klankbordgroep (vergadering van 20 november 2015).

⁴⁰ Meest aangehaald zijn artikel 149.1.13 van de Spaanse Grondwet (centrale bevoegdheid om de basis te leggen en de coördinatie te voorzien in het plannen van algemene economische activiteit) en artikel 149.1.23 (centrale bevoegdheid om regels op te stellen voor milieubescherming).

⁴¹ Deze beslissing werd voorgelegd, besproken en goedgekeurd door de klankbordgroep (vergadering van 25 juni 2015).

Figuur 2: Richtlijnen opgenomen in het onderzoek



> 2.3.2. Bronnen en werkwijze

De data voor het in kaart brengen van hoe de regio's omgaan met en presteren m.b.t. omzetting van EU-richtlijnen werd gehaald uit academische en professionele studies over deze landen en regio's, uit officiële documenten (op subnationaal, nationaal en Europees niveau) - inclusief systematische (regionale) opvolgingsrapporten over omzetting waar beschikbaar. Tenzij anders aangegeven komt het cijfermateriaal met betrekking tot de Vlaamse prestaties uit de rapporteringen van het Departement internationaal Vlaanderen (DiV); met betrekking tot Schotland uit de zesmaandelijksse rapportering inzake omzetting van EU-richtlijnen die de Schotse regering overmaakt aan het European and External Relations Committee van het Schots Parlement (EERC). Voor de Waalse case werd de informatie over inbreukprocedures en de notificatiedata aangereikt door de heer Nicola Lollo - de eurocoördinator voor het Waalse Gewest en de Franstalige Gemeenschap.

Uit noodzaak gaat deze studie uit van de volledigheid en correctheid van de regionale rapporteringen en de inbreukdata van de Europese Commissie, al vraagt dit enkele kanttekeningen. Waar de overheden aangeven dat een richtlijn integraal werd omgezet binnen hun rechtsorde, wordt deze integraliteit als correct aangenomen. Via de online inbreukdatabase van de Europese Commissie en de databases van EurLex wordt evenwel een controle uitgevoerd. Maar ook deze data is niet vrij van onvolkomenheden. Het ontbreken van een inbreukprocedure betekent namelijk niet automatisch dat de richtlijn tijdig werd omgezet. Onvolledigheden kunnen onopgemerkt blijven, of de Commissie kan van haar discretionaire bevoegdheid gebruik maken om niet onmiddellijk een inbreukprocedure te initiëren.

De bespreking van de regionale omzettingsprestaties in termen van conformiteit steunt op de officiële informatie over inbreukprocedures. Dit bronnenmateriaal noodzaakt eveneens enkele opmerkingen. Allereerst worden inbreukprocedures voor non-conformiteit gelanceerd door de Europese Commissie waar zij de *mening* is toegedaan dat de genomen omzettingsmaatregelen niet correct of niet afdoende zijn. Echter, enkel het Hof kan erover oordelen of er sprake is van een schending van EU-recht. Daarenboven uit de Commissie haar bezorgdheden over de non-conformiteit van een omzetting sinds enkele jaren via zogenaamde EU-Pilotdossiers⁴² alvorens eventueel een formele inbreukprocedure gestart wordt. Het kan ook dat non-conformiteit onopgemerkt blijft of dat de Commissie gebruik maakt van haar discretionaire bevoegdheid om een specifieke zaak niet te vervolgen, of beslist bepaalde sectoren of lidstaten aan een strengere controle te onderwerpen. Daar komt bij dat deze informatie niets zegt over de exacte inhoud of omvang van het vermeende conformiteitsprobleem.⁴³

⁴² “Het EU Pilotproject is operationeel sinds april 2008 en heeft tot doel sneller en beter vragen te beantwoorden en problemen op te lossen die voortvloeien uit de toepassing van het EU-recht - in het bijzonder kwesties die aan de orde zijn gesteld door burgers of bedrijven - waarvoor de feitelijke of juridische situatie in een lidstaat moet worden verduidelijkt” (Europese commissie, [ec.europa.eu]).
http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm -- Deze EU-Pilot dossiers worden *niet* bestudeerd in dit onderzoek.

⁴³ Mastenbroek, E. (2005). EU compliance: Still a black hole? *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1103-1120; Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium have different implementation records: On transposition laggards and leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), pp.173-195; Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge University Press; Dierickx, G., Bursens, P., & Helsens, S. (2003). *Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt. Succes- en faalfactoren van het omzettingsproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken*. In de reeks *Modernisering van de overheidsinstellingen*. Academia Press.

Dit onderzoek pretendeert niet alle gevallen van maltranspositie in kaart te brengen. Het presenteert wel voor de eerste maal *regionale interne markt scoreborden* (in termen van tijdigheid en non-conformiteit), naar analogie met, en met dezelfde risico's op vertekening als, de interne markt scoreborden die halfjaarlijks door de Europese Commissie worden opgesteld.

Omdat het *totale* aantal van kracht zijnde interne markt richtlijnen die binnen het bevoegdhedenpakket van de regio's vallen niet gekend is, is het niet mogelijk om de omzettings- en nalevingsachterstanden te berekenen volgens de formule die de Commissie hanteert. In plaats daarvan wordt gewerkt met *succespercentages in termen van tijdigheid en conformiteit ten opzichte van het totaal aantal (regionale) omzettingsdossiers per scorebord*. Daarbij moet elke vergelijking tussen de omzettingsprestaties rekening gehouden worden met het feit dat de regio's - in tegenstelling tot de lidstaten⁴⁴ - niet noodzakelijk een gelijk aantal richtlijnen moeten omzetten.

Wat de dieptestudie betreft, werd informatie over de omzettingsprocessen en de rol van de verklarende factoren verzameld door middel van surveys en semigestructureerde interviews met de betrokken dossierbeheerders uit de regionale administraties.⁴⁵ Hoewel deze informatie ondersteund wordt met officiële documenten, dient het vermeld te worden dat deze aanpak hoofdzakelijk *interpretatief* blijft en voornamelijk de *indrukken* van de dossierbeheerders weergeeft. Daarbij is het onderzoek afhankelijk van de mate waarin het omzettingsproces gedocumenteerd werd, de huidige beschikbaarheid en toegankelijkheid van de data en het geheugen van de betrokken ambtenaren. Door de brede tijdspanne van het onderzoek en de noodzaak om reeds afgesloten of ver gevorderde dossiers te bestuderen is het niet altijd mogelijk om het omzettingsproces en de minder gemakkelijk te kwantificeren informatie te lokaliseren. Zo zijn e-mailaccounts en de verspreide datasets van de administraties niet steeds meer toegankelijk of is door personeelsverloop een deel van de informatie verloren gegaan.

⁴⁴ Artikel 288 VWEU stelt dat “ Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor *elke lidstaat waarvoor zij bestemd is*, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.” (eigen nadruk). Hoewel lidstaten strikt genomen niet noodzakelijk belast zijn met de omzetting van elke richtlijn, zijn richtlijnen in realiteit nagenoeg altijd aan alle lidstaten geadresseerd. Ter wille van de eenvoud en verstaanbaarheid wordt het aantal richtlijnen dat een lidstaat per interne markt scorebord moest omzetten, gezien als het verschil in totaal aantal interne markt richtlijnen ten opzichte van het voorgaande scorebord.

⁴⁵ Waar het niet mogelijk was de interviews in persoon te houden werden ze telefonisch gevoerd of werd de informatie vergaard door middel van surveys.

Figuur 3: Bronnen voor de opmaak van de regionale interne markt scoreborden.



3. Het omzettingsproces in sub-nationale entiteiten

De verschillende regionale overheden in België en het Verenigd Koninkrijk - Vlaanderen, Wallonië en Schotland - zijn verantwoordelijk voor de omzetting van de (delen van) EU-richtlijnen die binnen hun nationale bevoegdheden vallen. Belast met de omzetting van EU-richtlijnen, worden de regionale overheden ook betrokken bij het vormgeven van de nationale onderhandelingspositie op Europees niveau, en dragen ze een deel van de eventuele sancties ten gevolge van onvolledige, non-conforme of vertraagde omzetting in functie van hun verantwoordelijkheid voor de inbreuk. Daar de omzetting van een richtlijn niet volledig kan worden losgekoppeld van haar vormgeving, wordt de rol van de regio's in de standpuntbepaling en onderhandeling van richtlijnen kort geschetst alvorens de omzettingsprocedure in de deelstaten te bespreken. De laatste sectie van dit hoofdstuk geeft toelichting bij de wijze waarop de Europese Commissie en het Hof controle uitvoeren over de omzetting en naleving van Europese richtlijnen en de rol die in de inbreukprocedure is weggelegd voor de regio's. Omdat de Belgische deelstaten op dezelfde wijze betrokken zijn in het proces, worden Vlaanderen en Wallonië hier samen besproken.

> 3.1. Standpuntbepaling en onderhandeling

> 3.1.1. Vlaanderen en Wallonië

De Belgische staatshervorming van 1980 stelde de gewesten en gemeenschappen in staat om België te vertegenwoordigen bij de Europese instellingen in bepaalde materies. Volgens het *in foro interno, in foro externo*-beginsel zijn Vlaanderen en Wallonië -binnen de EU- namelijk bevoegd om “een eigen buitenlands beleid te voeren voor alle materies waar het als deelstaat ook binnen het Belgische bestel de bevoegdheid voor heeft”.⁴⁶ Op Europees niveau was het pas in 1992 met het Verdrag van Maastricht dat deelstaatvertegenwoordiging in de Raad mogelijk gemaakt werd.⁴⁷ Een ‘Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie’ werd

⁴⁶ VVPV (2010). *Een voorstelling van de Vlaamse vertegenwoordiging bij de EU*. Verantwoordelijk uitgever Koen Verlaeckt, April 2010. Departement Bestuurszaken, Algemeen Facilitair Management, digitale drukkerij, p.6.

⁴⁷ Art. 16, para. 2, 9 VEU (Voormalig artikel 203 VEU (pre-Lissabo)).

ondertekend door de ministeriële vertegenwoordigers van de federale en gefedereerde (of regionale) overheden in 1994.⁴⁸ Dit samenwerkingsakkoord doelt op de coördinatie van het Belgische Europese beleid alsook op de organisatie van de vertegenwoordiging van België in de Raadsformaties.⁴⁹ Vlaanderen bepleit een herziening van het samenwerkingsakkoord om het in lijn te brengen met de bevoegdheidsverschuivingen uit de staatshervorming van 2001-2003.⁵⁰ Hierover wordt intra-Belgisch overleg gepleegd, maar tot op vandaag is het samenwerkingsakkoord van 1994 ongewijzigd gebleven. Het samenwerkingsakkoord van '94 zet een complex coördinatiemechanisme op om te garanderen dat bij de bepaling van het Belgische standpunt voor EU-onderhandelingen rekening gehouden wordt met de belangen van de gefedereerde overheden. De Permanente Vertegenwoordiging geeft de ontwerpregelgeving van het Europese niveau door aan de federale en regionale overheden. Elke overheid bepaalt haar eigen standpunt ter zake en vertegenwoordigt dit tijdens wekelijkse vergaderingen bij het Directie-Generaal Europese Zaken en Coördinatie (DG E)⁵¹ van de FOD Buitenlandse Zaken. De samenstelling van deze vergaderingen varieert naargelang de behandelde onderwerpen en bevoegde instanties. Een groot aantal van de Europese richtlijnen heeft betrekking op kwesties waarbij zowel federale als regionale actoren betrokken zijn en waarbij bovendien veel zaken onder de bevoegdheid vallen van verschillende administraties. Om overbelasting van de DG E vergaderingen tegen te gaan, wordt gecoördineerd sectoraal overleg georganiseerd over het in te nemen standpunt. De hieruit voortkomende consensus wordt na bekrachtiging door de DG E doorgezonden aan de nationale vertegenwoordiging in de werkgroepen. De DG E staat ook in voor de coördinatie van het Belgisch standpunt op COREPER en ministerieel niveau.

Het nationale standpunt wordt steeds bij unanimiteit vastgelegd. In het geval dit problematisch is, kan de knop worden doorgehakt door de

⁴⁸ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, *B.S.* 17 november 1994 (hierna: Samenwerkingsakkoord van '94).

⁴⁹ De Raad van de Europese Unie past haar formatie aan naargelang het werkterrein. Voorwaarde voor deelname is de capaciteit van de ministeriële vertegenwoordigers om hun regering te binden. Wie als vertegenwoordiger optreedt in de Raad wordt bepaald door de lidstaten zelf. Hierbij kunnen meerdere ministers als lid deelnemen aan eenzelfde raadsformatie - VVPV (2010). *Een voorstelling van de Vlaamse vertegenwoordiging bij de EU*. Verantwoordelijk uitgever Koen Verlaeckaert, April 2010. Departement Bestuurszaken, Algemeen Facilitair Management, digitale drukkerij, p.7.

⁵⁰ Ibid. p.8; Vlaams Parlement (2007, 29 maart). *Gedachtewisseling over de voor Vlaanderen relevante Europese aangelegenheden met minister Geert bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme*. Vlaams Parlement Stuk 1173 (2006-2007) - Nr.1. Verslaggever: Sabine Poleyn.

⁵¹ Voorheen de dienst P11 - directoraat Europese Zaken.

Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), of uitzonderlijk op ministerieel niveau in het Overlegcomité.⁵² Eenmaal in de Raad wordt het overeengekomen Belgische standpunt vertegenwoordigd, onafhankelijk van het federale of gefedereerde niveau van de vertegenwoordiger. Het vertegenwoordigingssysteem in België is namelijk gebaseerd op het principe van gemengde delegaties en een rotatiemechanisme. Welk beleidsniveau de afvaardiging leidt, hangt af van wie de primaire bevoegdheid heeft voor het onderwerp ter discussie. Om de delegatiekeuze te begeleiden stelt het Samenwerkingsakkoord van 1994 zes categorieën op die hun inspiratie vinden in de thema's die besproken worden in de Raad.⁵³ Vaak zal de Belgische delegatie ook een bijzitter of assessor tellen die het beleidsniveau met de resterende beleidsbevoegdheid vertegenwoordigt. Rotatielijsten duiden aan welke regio gedurende zes maanden de vertegenwoordigers zal aanleveren die in naam van België zullen deelnemen -als delegatiehoofd of als bijzitter- aan de onderhandelingen.

> 3.1.2. Schotland

Met betrekking tot buitenlands beleid heeft Schotland slechts een beperkte bevoegdheid, maar de externe gevolgen die de devolutie (overdracht van bevoegdheden naar regionaal niveau) heeft in de praktijk wordt duidelijk in de context van de Europese integratie.⁵⁴ De Europese beleidsvorming en de vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk in de Raad zijn gereserveerde bevoegdheden van de centrale overheid.⁵⁵ De vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk in de vergaderingen van de Raad wordt geleid door een Brits minister, maar de belangen van de

⁵² Dierickx, G., Bursens, P., & Helsen, S. (2003). Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt. Succes- en faalfactoren van het omzettingproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken. In de reeks *Modernisering van de overheidsinstellingen*. Academia Press, pp. 51-54.

⁵³ Er zijn momenteel zes categorieën, gebaseerd op de beleidsdomeinen die behandeld worden door de verschillende Raadsformaties. Bij (1) exclusieve federale bevoegdheden wordt België vertegenwoordigd door een federale delegatie. Bij (2) gemengde bevoegdheden met overwicht van de federale bevoegdheden zal een federaal minister België vertegenwoordigen samen met een regionaal assessor, en wanneer het (3) overwicht van de bevoegdheden deelstatelijk is, wordt een regionaal minister bijgestaan door een federaal assessor. (4) Exclusieve deelstatelijke bevoegdheden vragen de deelname van regionale ministers aan de Raad. De Vlaamse bevoegde minister neemt deel voor zaken van (5) visserij. Tenslotte zullen de Vlaamse, Waalse én federale ministers België vertegenwoordigen voor (6) landbouwkwesties (VVPV, 2010, p.7).

⁵⁴ Duran, M., Crikemans, D. (2009). *Een vergelijkend onderzoek naar een bestedingsanalyse van het buitenlands beleid en de diplomatieke representatie van regio's met wetgevende bevoegdheid en kleine staten*. Universiteit Antwerpen, p. 195.

⁵⁵ Scotland Act (1998). Sch.5 Pt I para. 7(1).

decentrale overheden worden wel opgenomen in de nationale onderhandelingspositie (de zogenaamde UKline). Indien de Europese wetsvoorstellen in onderhandeling geen rechtstreekse betrekking hebben op gedevalueerde materies, zijn de staatssecretarissen van de regionale overheden binnen de nationale regering ervoor verantwoordelijk dat de regionale belangen opgenomen worden in het Britse standpunt. Daar waar een richtlijnvoorstel gedevalueerde materies behandelt, wordt vroegtijdig overleg essentieel.⁵⁶ In tegenstelling tot de Belgische regio's heeft Schotland geen vetorecht in de bepaling van de nationale onderhandelingspositie.

Bij wet blijft de vertegenwoordiging van de regionale overheden in de EU-onderhandelingen bij de Britse regering. Het Memorandum betreffende de coördinatie van het EU-beleid van 2013⁵⁷ (en haar voorganger van 2010⁵⁸) voorziet intra-VK coördinatie van EU-beleid en laat toe dat Schotse ministers de onderhandelingen in de Raad bijwonen. Dit document is echter niet juridisch verbindend maar doet bij niet-naleving enkel een ereschuld ontstaan.⁵⁹ De samenstelling van de VK delegatie in de Raadsonderhandelingen blijft in handen van de *lead* Whitehall minister die geval per geval zal beslissen over de wenselijkheid van regionale assessoren. Deze beoordeling steunt op een inschatting van de kans dat de inhoudelijke discussie in de Raadswerkgroepen over kwesties gaat die van groot belang zijn voor de gedevalueerde overheden. In regel wordt een de vraag van gedevalueerde ministers om de onderhandelingen bij te wonen gehonoreerd.⁶⁰ De evolutie van richtlijnvoorstellen en de aandacht voor de Schotse belangen tijdens de onderhandeling worden verzekerd door het Scottish Government EU Office (SGEUO) in Brussel. Deze dienst werkt nauw samen met de vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk bij de EU en verzorgt de informatiestroom van en naar de Schotse beleidsmakers.⁶¹

⁵⁶ Scotland Office (2009). *Scotland's future in the United Kingdom. Building on ten years of Scottish devolution*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland By Command of Her Majesty, November 2009, The Stationary Office, Norwich. ; Cabinet Office (2013). *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements. Between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee*. Oktober 2013 (hierna: MoU 2013).

⁵⁷ MoU 2013.

⁵⁸ Cabinet Office (2010). *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements. Between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee*. Maart 2010 (hierna: MoU 2010).

⁵⁹ D.1.2., MoU 2013.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ MoU 2010, p.10; Scottish Government EU Office - Brussels, <http://www.gov.scot/Topics/International/Europe/Offices>.

In principe mag een Schots minister ook het woord nemen tijdens de onderhandeling, zolang hij hierbij de overeengekomen UKline volgt.⁶² Dit gebeurt voornamelijk met betrekking tot visserijbeleid omdat Schotland in deze materie bijzondere belangen en expertise heeft.⁶³ De Schotse verzoeken tot spreekrecht in de Raad worden niet steeds toegekend, wat ertoe leidt dat de Schotten zijn gaan aansturen op een aanpassing van het huidige systeem, of toch een verbetering van de toepassing van het memorandum.⁶⁴ Momenteel wordt het MoU 2013 (en de bijhorende bilaterale akkoorden) trouwens herzien. Het Verenigd Koninkrijk uit dan wel haar engagement om de Schotse ministers “zo direct en volledig mogelijk te betrekken in de beleidsvorming omtrent EU-kwesties [die raken aan gedevalueerde belangen (inclusief niet-gedevalueerde materies die een impact hebben op gedevalueerde regio’s en niet-gedevalueerde materies die een impact van bijzonder belang hebben in Schotland]” (eigen vertaling), de Schotse overheid blijft in grote mate afhankelijk van de goodwill van Londen. “Hetzij door nalatigheid of opzettelijk, blijkt uit de ervaring van de afgelopen 10 jaar dat mechanismen die volledig afhankelijk zijn van politieke of administratieve goodwill imperfect zullen werken, en natuurlijk maar zullen functioneren binnen de opgelegde limieten” (eigen vertaling).⁶⁵

Om haar invloed op de richtlijnteksten te maximaliseren, trachten de Schotse functionarissen hun belangen en voorkeuren over te brengen en door te drukken in een zo vroeg mogelijk stadium van het Europese beleidsvormingsproces. Zo wordt ook sterk ingezet op rechtstreekse contacten met de Europese Commissie om reeds vóór de aanname van een richtlijnvoorstel de tekst te kunnen beïnvloeden.⁶⁶ De SGEUO ondervindt dat het makkelijker is om wijzigingen aan te brengen bij de opmaak van een

⁶² B4.14a, B4.16, MoU 2013.

⁶³ Law Society of Scotland (2008). Memorandum from the Law Society of Scotland, in *Scotland and the UK: cooperation and communication between governments - Scottish Affairs Committee*. Gepubliceerd online op 31 maart 2010. Online raadpleegbaar via www.parliament.uk.

⁶⁴ Dinwoodie, R. (2014). *Lochhead ignores threat of Brussels lockout*, in Herald Scotland, 10 november 2014; The Smith Commission (2014). *Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament*, 27 november 2014. Pp. 15-16. Online raadpleegbaar via: https://www.smith-commission.scot/wp-content/uploads/2014/11/The_Smith_Commission_Report-1.pdf; Yousaf H. (2015). Joint Ministerial Committee (Europe), 2 maart 2015, communicatie van Humza Yousaf, minister for Europe and International Development van 5 maart 2015. Online raadpleegbaar via http://www.scottish.parliament.uk/S4_EuropeanandExternalRelationsCommittee/2015_03_02_Min_summary_of_JMC_Europe.pdf.

⁶⁵ Scottish Government (2009). *Europe and Foreign Affairs: Taking forward our National conversation* (September 2009), para.3.5., zoals geciteerd door Page, A. (2015) *Constitutional Law of Scotland*. Sweet and Maxwell Publications., p. 318.

⁶⁶ Scottish Government (2009), *Handling EU obligations: a guide for Scottish Government officials*. P.21.

richtlijnvoorstel dan om tijdens de onderhandelingen de tekst te wijzigen in functie van de Schotse belangen.⁶⁷

> 3.2. Formele omzetting

> 3.2.1. *Vlaanderen en Wallonië*

Eenmaal een richtlijn is aangenomen op het Europese niveau en gepubliceerd is in het Officieel Publicatieblad, duidt de dienst DG E het pilootdepartement (en eventuele co-pilootdepartementen) aan. Het opstellen van de omzettingsmaatregelen gebeurt verder volgens de reguliere wetgevende procedure. De bevoegde administratie, in samenwerking met de kabinetten, staat in voor de omzetting en coördineert en consulteert met andere bevoegde ministeries en niveaus waar nodig. Waar onzekerheid is, kan men een ad hoc coördinatievergadering bijeenroepen.⁶⁸ In België hebben regionaal en federaal recht een gelijke juridische status en zijn alle bevoegdheden exclusief. Dit wil zeggen dat slechts één beleidsniveau bevoegd kan zijn voor een bepaalde materie, al worden verschillende deelaspecten binnen eenzelfde materie vaak uitgesplitst en verdeeld over de federale staat, gemeenschappen en gewesten.⁶⁹ Naast horizontale bevoegdheidsverdeling over verschillende administraties vraagt de omzetting van een richtlijn in vele gevallen ook omzetting door zowel de federale als de regionale overheden.

Verschiedende juridische instrumenten staan ter beschikking om de Europese regelgeving om te zetten in regionale wetgeving. De te gebruiken instrumenten worden in sommige instanties voorgeschreven door de grondwet, in andere gevallen hebben de pilootdepartementen de vrijheid een instrument naar keuze te gebruiken. De procedurele vereisten van de verschillende juridische instrumenten variëren, wat kan leiden tot variatie in de omzettingssnelheid. Ondanks de verschillende bestaande legislatieve instrumenten dient nagenoeg elke richtlijn (uiteindelijk) omgezet te worden

⁶⁷ Scotland House (2012). Scottish Parliament European Committee inquiry: Scotland's 'representation' in Brussels. Note about Scotland House by Scottish Executive and Scotland Europa, (juli 2012), p.6 [31].

⁶⁸ Dierickx, G., Bursens, P., & Helsen, S. (2003). Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt. Succes- en faalfactoren van het omzettingsproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken. In de reeks *Modernisering van de overheidsinstellingen*. Academia Press, pp. 56-57.

⁶⁹ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2014). *Gemeenschappen en gewesten: bevoegdheden*, nr. 23.00, Dienst Public relations en international betrekkingen, 30 June 2014, Brussel.

via decreten en/of regeringsbesluiten.⁷⁰ De wetgevende procedure omvat vele stappen en duurt bijgevolg behoorlijk lang. Waar er zich geen obstakels of vertragingen van welke aard dan ook voordoen duurt het ongeveer 9 maanden - gerekend vanaf de redactie van de ontwerptekst - vooraleer een decreet gepubliceerd kan worden in het Belgisch Staatsblad. Bij hoogdringendheid kan deze procedure versneld worden naar 7 maanden. Voor besluiten wordt een wetgevende procedure van 5 maanden voorzien, of 3 maanden bij hoogdringendheid.⁷¹

> 3.2.2. Schotland

De Schotse regering is verantwoordelijk voor het nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit EU-recht in die materies die niet 'reserved' zijn voor Westminster en waarvoor ze wetgevende bevoegdheid heeft.⁷² Dit laatste dient te gebeuren in bilaterale consultatie met het 'trekkende' Whitehall departement en andere departementen uit gedevalueerde administraties.⁷³ De handleiding voor de omzetting van EU-verplichtingen⁷⁴ licht de drie manieren waarop omzetting in Schotland kan plaatsvinden toe:

Optie 1: Schotland kan ervoor kiezen om een afzonderlijke beleidsbenadering te volgen, dus los van de rest van het Verenigd Koninkrijk en hiertoe eigen wetgeving opmaken volgens haar eigen wetgevende procedures.

Optie 2: Schotland kan voor dezelfde of een gelijkaardige beleidsbenadering opteren, net zoals de rest van het Verenigd

⁷⁰ Dierickx, G., Bursens, P., & Helsen, S. (2003), pp. 56-60. - Andere mogelijkheden zijn samenwerkingsakkoorden, omzendbrieven, ministeriële besluiten, cao's en sectorale convenanten. Deze instrumenten dienen door hun vaagheid of niet algemene juridische afdwingbaarheid alsnog vergezeld te worden door een regeringsbesluit of decreet eer ze door de Europese Commissie erkend worden als geldige omzettingsmaatregelen. Behalve in het geval van samenwerkingsakkoorden met kracht van wet, zal wanneer geopteerd wordt voor deze 'snellere' instrumenten uiteindelijk ook de legislatieve procedure doorlopen moeten worden.

Voor toelichting bij de procedures eigen aan deze instrumenten, zie Dierickx et.al. (2003) pp.56-60; en het 'stroomschema voor opmaak van regelgeving' van de Vlaamse overheid (2012).

⁷¹ Vlaamse Overheid (2012). *Stroomschema voor opmaak van regelgeving*. Verantwoordelijk uitgever Luc Lathouwers. Oktober 2012, pp. 9, 11.

⁷² Scotland Act (1998). S.53.

⁷³ MoU 2013; Europe Team (2012). *Influencing and implementing EU obligations: a guide for Scottish Government Officials*. Pp. 34-36.

⁷⁴ Europe Team (2012). *Influencing and implementing EU obligations: a guide for Scottish Government Officials*. Pp. 34-36.

Koninkrijk en hiervoor eigen wetgeving opmaken volgens haar interne procedures.

Optie 3: Schotland heeft de mogelijkheid om de exacte beleidsaanpak van het Verenigd Koninkrijk te volgen door de richtlijn te laten omzetten, volledig of gedeeltelijk, door Verenigd Koninkrijk wetgeving. Deze optie is opmerkelijk en wordt mogelijk gemaakt onder sectie 57(1) van de Scotland Act.

Voor de eerste twee opties zal de Schotse overheid wijzigingen aan of nieuwe wetgevende maatregelen moeten treffen middels de normale interne wetgevende procedure. Dit maakt het mogelijk om de specifieke Schotse context in rekening te brengen. Ook deze aanpak vraagt regelmatig overleg met de overige administraties, vooral daar waar een gezamenlijke aanpak nodig is om de richtlijn consistent om te zetten doorheen het Verenigd Koninkrijk of waar bijvoorbeeld normwaarden gerespecteerd moeten worden en targets vooropgesteld worden in de richtlijn.⁷⁵ In regel zal de Schotse regering voor een van deze twee opties kiezen. Waar richtlijnen gedevalueerde materies regelen zal de Schotse overheid er normaliter voor kiezen om ze om te zetten middels haar eigen instellingen.⁷⁶

De Schotse ambtenaren wegen de beleidskeuzes af en bereiden het dossier voor, waarna ze instructies doorgeven aan het juridisch departement om de omzettingsmaatregelen te redigeren. Bijna alle omzettingen in Schotland kunnen gebeuren door middel van secundaire wetgeving in de vorm van Scottish Statutory Instruments (SSIs). Uitzonderlijk is primaire wetgeving nodig (in de vorm van Bills en Scottish Parliamentary Acts). Terwijl een SSI doorgaans drie weken na haar finale redactie kan aangenomen worden, duurt het wetgevend proces voor primaire wetgeving tot twee jaar lang.⁷⁷ Waar de Schotse overheid een identieke of gelijkaardige beleidsaanpak neemt aan die van het Verenigd Koninkrijk (optie 2), kunnen ontwerpteksten uitgewisseld worden tussen de verschillende administraties. Een gemeenschappelijke aanpak wil echter niet zeggen dat de omzetting makkelijker zal zijn. De maatregelen kunnen dan wel gelijk(aardig) zijn, maar omwille van het verschillende rechtssysteem kan een Schotse maatregel nooit helemaal dezelfde zijn als die in Engeland, Wales en Noord-Ierland.⁷⁸

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibid. p. 34.

⁷⁷ Respondent 29.

⁷⁸ Europe Team (2012). *Influencing and implementing EU obligations: a guide for Scottish Government Officials*. p. 36.

Afwijkend van deze gebruikelijke omzettingsprocedure kan de Schotse regering gebruik maken van sectie 57(1) van de Scotland Act waar ze dit nodig acht (optie 3). Deze sectie voorziet de mogelijkheid tot een soort 'opt-out' van de omzettingsbevoegdheid. Door de richtlijn te laten omzetten door wetgeving uit het Verenigd Koninkrijk kunnen de Schotse instellingen werk uitsparen en consistentie van het beleid verzekeren. Westminster de toestemming geven om wetgeving te maken waar de bevoegdheden gedevalueerd zijn blijft natuurlijk een politiek gevoelige kwestie. Gebruik van sectie 57(1) is dan ook niet gebruikelijk; devolutie veronderstelt immers een voorkeur voor afzonderlijke omzetting.⁷⁹

> 3.3. Inbreukprocedures voor laattijdigheid en non-conformiteit

Samen met het Hof verzekert de Europese Commissie het respecteren van de verdragen en de EU-wetgeving. Ze staat dus in voor de controle op de naleving door de lidstaten. De Commissie ziet er op toe dat aan laattijdige, foutieve of onvolledige richtlijnimplementatie geremedieerd wordt. Vooreerst leidt de Commissie uit de genotificeerde nationale uitvoeringsmaatregelen af of een richtlijn binnen de deadline omgezet werd.⁸⁰ Deze notificatiecontrole werd oorspronkelijk zesmaandelijks doorgevoerd door de Europese Commissie. Vooraleer tot een inbreukprocedure werd overgegaan, was een beslissing nodig van het College, wat onvermijdelijk een politieke deliberatie inhield.⁸¹ Vóór de oprichting van de digitale databank voor nationale uitvoeringsmaatregelen (NUM-databank) in 2004, werden de genotificeerde maatregelen op papier doorgenomen om de volledigheid ervan na te gaan. De NUM-databank maakt de controle op laattijdigheid heel wat sneller en efficiënter. Sinds 2008 vergadert de Commissie ook maandelijks over het opstarten van inbreukprocedures.⁸² Een laattijdige invulling van de NUM-databank leidt nu rechtstreeks tot een standaardbrief die een eerste -informele- stap is in het opstarten van een inbreukprocedure.

De nationale omzettingsmaatregelen worden pas als dusdanig aanvaard eens ze een onderzoek van de Commissie hebben doorstaan. De conformiteit van

⁷⁹ Page, A. (2015). *Constitutional Law of Scotland*. Sweet and Maxwell Publications. p.320.

⁸⁰ Nugent, N. (2010). *The government and politics of the European Union*. 7th ed. Palgrave Macmillan, p. 130.

⁸¹ Van Dievoet, S. (2009). *Het Europese milieubeleid: is Vlaanderen een goede leerling? Een analyse van hoe Vlaanderen scoort op het omzetten van Europese milieuriichtlijnen* (ongepubliceerd eindwerk). KULeuven, Leuven, p.53.

⁸² Hadroušek, D. (2012). Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments to Make Infringement Procedures More Effective. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 9 (3-4), p. 247.

de omzetting wordt gecontroleerd in *conformity checks*. Deze onderzoeken bevatten een grondige en juridisch-formalistisch doorgedreven analyse. Deze checks gaan voornamelijk na dat *alles* uit de richtlijn terug te vinden is in de aangemelde maatregelen. « *Karikaturaal gesteld zet de Commissie beide teksten (de richtlijn en de omzettingsmaatregel) naast elkaar en zet een kruis daar waar er een verschil merkbaar is. Over de aangekruiste punten ontvangen we dan een vraag tot inlichtingen* ». ⁸³ De Commissie kan ook door derden ingelicht worden over een mogelijke inbreuk. ⁸⁴ De notificatie- en conformiteitsonderzoeken van de commissie zijn streng, maar vooraleer formele actie wordt ondernomen zal de Commissie de betrokken lidstaat informeren over het feit dat het mogelijks in gebreke is wat haar legale verplichtingen betreft. Vroeger werd een verzoek tot informatie verzonden naar de Permanente Vertegenwoordiging van de lidstaat. Sinds de start van EU-Pilot gebeurt dit via dit platform (het Verenigd Koninkrijk (en dus Schotland) trad toe tot de EU-Pilot in het voorjaar van 2008; België deed dit in 2011). Wanneer het onderzoek op een aanhoudende inbreuk wijst, zal de Europese Commissie een formele inbreukprocedure starten onder art. 258 VWEU. ⁸⁵

Wanneer de lidstaat niet informeel tot overeenkomst is gekomen met de Commissie zal in een eerste administratieve fase van de inbreukprocedure een ingebrekestelling (IGS) gestuurd worden. De lidstaat heeft twee maanden de tijd om hierop te antwoorden. Mits schriftelijk verzoek kan deze eenmalig verlengd worden met twee maand. Wanneer het antwoord niet afdoende is, zal de Commissie de inbreukprocedure verderzetten door het versturen van een met redenen omkleed advies (MROA). De responstijd hiervoor is eveneens twee maanden. Een MROA geeft duidelijk aan waarop de bevinding van inbreuk is gebaseerd en specificeert een tijdstip waarop de lidstaat haar remediëring in orde moet zijn. Dit is ook de datum die van belang zal zijn voor het Hof van Justitie indien het tot een dagvaarding komt. Doet de lidstaat dit niet binnen de vooropgestelde tijd, dan volgt een juridische fase waarin de Commissie de lidstaat dagvaardt voor het Hof. De antwoordtermijn voor een MROA kan -mits het voldoen aan bepaalde voorwaarden - verlengd worden met drie maanden. Wanneer een lidstaat toch gedagvaard wordt, kan ze ,uiterlijk twee maand na ontvangst, verweer

⁸³ Respondent 18.

⁸⁴ Nugent, N. (2010). The government and politics of the European Union. 7th ed. Palgrave Macmillan, p. 130.

⁸⁵ “Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken. Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie” (art. 258 VWEU).

tegen indienen (op schriftelijk verzoek verlengbaar met één maand), waarna de Commissie hier weer op antwoordt en de lidstaat kans tot dupliek krijgt. Uiteindelijk wordt de zaak besloten in een arrest van het Hof.⁸⁶

In het geval een lidstaat een arrest van het Hof niet naleeft, kan een financiële sanctie opgelegd worden (art. 260 VWEU). Pre-Lissabon moest daarvoor nogmaals de hele inbreukprocedure doorlopen worden en de lidstaat gedagvaard worden voor het *niet-naleven van het arrest*. Wanneer de lidstaat een tweede maal veroordeeld werd, legde het Hof een financiële sanctie op in de vorm van een forfaitaire som en/of een dwangsom. Het Verdrag van Lissabon wijzigde de inbreukprocedure als volgt (wijzigingen onderlijnd in art. 260 VWEU):

“§1. Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie vaststelt dat een lidstaat een der krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, is deze staat gehouden die maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof.

§2. Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan het arrest van het Hof, kan zij, nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, de zaak voor het Hof brengen. De Commissie vermeldt het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht. Indien het Hof vaststelt dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen. Deze procedure geldt onverminderd het bepaalde in artikel 259.

§3. Wanneer de Commissie bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, kan de Commissie, indien zij dit passend acht, aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Indien het Hof de niet-nakoming vaststelt, kan het de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven. De verplichting tot betaling gaat in op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum”.

Laattijdige notificatie van de omzetting van EU-richtlijnen wordt in §3 als een bijzonder geval aangegeven waarvoor het Hof reeds bij de eerste

⁸⁶ Craig, P., de Búrca, G. (2011). EU Law : Text, cases and materials. 5th Ed., Oxford University Press, p. 313.

dagvaarding een financiële sanctie kan opleggen. Deze procedure kan echter niet gevolgd worden wanneer het gaat om de omzetting van Commissierichtlijnen (art. 260, §3 VWEU). Wel vult de Europese Commissie haar discretionaire bevoegdheid zo in dat ook *gedeeltelijk* laattijdige omzetting van richtlijnen onder dit artikel valt. Wanneer de genotificeerde omzettingsmaatregelen “niet het volledige grondgebied van de lidstaat bestrijken, of wanneer [ze] slechts een deel van de richtlijn betreffen” kan de Commissie zich beroepen op de versnelde proceduremogelijkheden van art. 260 §3.⁸⁷ Het Hof kan enkel een financiële sanctie opleggen als deze op voorhand door de Commissie werd aangevraagd. In de praktijk vraagt de Commissie enkel een dwangsom en seponereert ze de rechtszaak indien de lidstaat de richtlijn alsnog omzet tijdens de Hofprocedure.⁸⁸

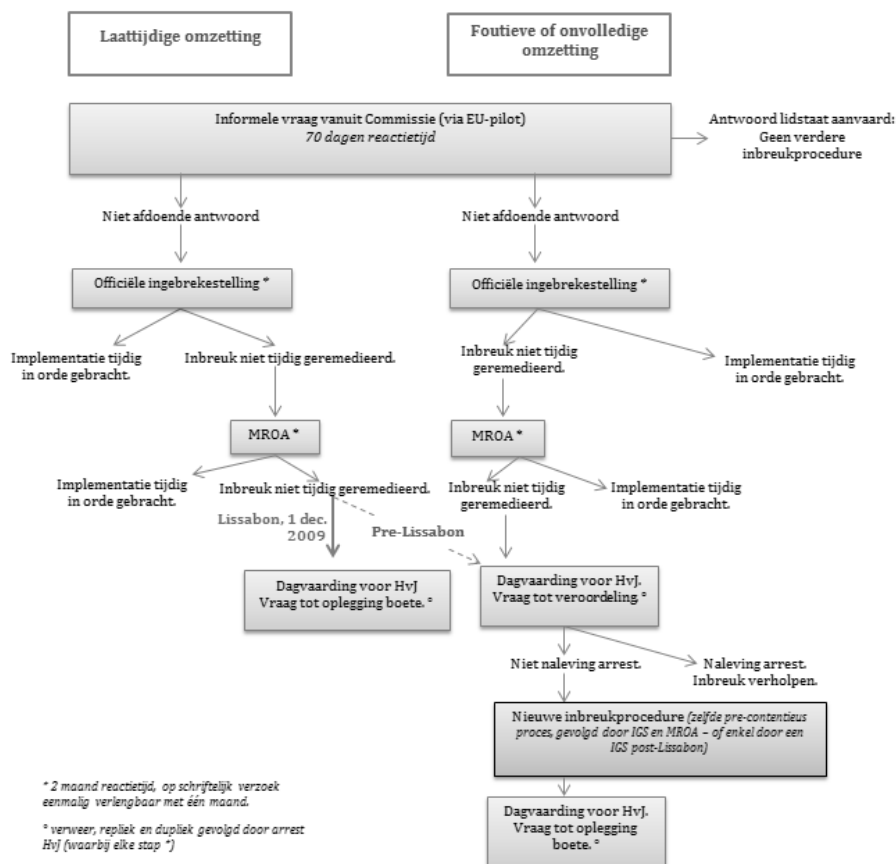
Foutieve omzettingen vallen nog steeds onder de gebruikelijke procedure van §2, maar ook hier werd een wijziging aangebracht ten aanzien van de pre-Lissabon procedure onder art. 226-228 VEG. Voortaan zal de Commissie niet langer een MROA moeten zenden in het geval van een inbreukprocedure voor niet-naleving van een arrest (art. 260, §2 VWEU). Op deze manier wordt de procedure sneller en efficiënter.⁸⁹ Onderstaande figuur geeft een schematische voorstelling van de inbreukprocedure.

⁸⁷ Mededeling, Europese Commissie, 2011/C 12/01, Mededelingen van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie. Europese Commissie: Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU, *PB.L. 15 januari 2011, Afl. C 12, 4*; [19].

⁸⁸ *Ibid.*, [21-22].

⁸⁹ Craig, P., de Búrca, G. (2011). *EU Law : Text, cases and materials*. 5th Ed., Oxford University Press, p. 434.

Figuur 4: Europese inbreukprocedure (pre- en post-Lissabon).
(Eigen figuur).



Een tweevoudige trend is zichtbaar op het Europese niveau over de afgelopen tien jaar. Enerzijds ziet de Commissie haar capaciteit om op te treden als ‘bewaker van de Verdragen’ afnemen door een steeds dichter verweven interne markt en algemeen een steeds groeiend volume aan Europese regelgeving.⁹⁰ Sinds 2002 zet ze dan ook meer in op ‘complementaire mechanismen’, informele onderhandeling en constructieve interventie om problemen van niet-naleving van Europees recht op te lossen en zo de wachttijden en werklast van het Hof te verminderen. Voorbeelden

⁹⁰ Allio, L., en Fandel, M.-H. (2006). *Making Europe work: improving the transposition, implementation and enforcement of EU legislation*. EPC working paper No25, June 2006, European Policy Centre, p.17.

zijn interpretatieve communicaties, naming and shaming, notificatie-verplichtingen, en het EU-Pilot programma. Deze laatste kan echter niet worden ingeschakeld voor gevallen van laattijdigheid, omdat de inbreuk daar onbetwistbaar is.⁹¹ Een verwijzing naar het Hof wordt op deze manier een laatste redmiddel dat zorgvuldig gericht en strategisch wordt ingezet.⁹² De aanpak die de Commissie hanteert bij haar controle is dus sinds 2002 versoepeld doordat ze zich meer richt op informeel contact en problem-solving alvorens een formele inbreukprocedure te initiëren. Anderzijds is de Commissie niet minder ambitieus geworden, integendeel. De EU neigt steeds meer naar regulering via verordeningen en richtlijnen met nauwe invullingsmarges.⁹³ Om de lidstaten aan te sporen hun omzettingssachterstand terug te schroeven werd op de Europese Raad ook een maximale toegestane achterstand vastgelegd. Zo gold sinds 2001 een maximaal omzettingsdeficit van 1.5%⁹⁴, vanaf 2009 verlaagd naar 1%.⁹⁵ Daarnaast is er sinds 2002 een nultolerantie voor achterstanden van meer dan twee jaar in de omzetting van interne markt richtlijnen.⁹⁶ In 2011 werd een 0.5% target ingesteld voor de *nalevingsachterstand*.⁹⁷ Ook de Europese controle op de omzetting van EU-richtlijnen werd gradueel versneld, o.a. via frequentere omzettingsvergaderingen, de NUM-databank en de procedurewijzigingen sinds Lissabon. Sinds de inwerkingtreding van dit Verdrag op 1 december 2009 wordt de druk op lidstaten om richtlijnen tijdig om te zetten sowieso verhoogd door de versnelling van eventuele financiële sancties. Dit zou ertoe moeten leiden dat de politieke urgentie voor tijdige omzetting in de lidstaten verhoogt, of dat er net meer geldelijke sancties opgelopen worden door de kortere aanpassingstijd in geval van inbreuk voor laattijdigheid.

Inbreukprocedures worden steeds geadresseerd aan de lidstaat als unitaire actor, ongeacht de regionale, centrale of gedeelde verantwoordelijkheid voor de inbreuk. De bij de omzetting betrokken administraties formuleren elk een antwoord op de ingebrekestellingen (en latere communicatie in de

⁹¹ Hadroušek, D. (2012). Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments to Make Infringement Procedures More Effective. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 9 (3-4), p. 246.

⁹² Craig, P., de Búrca, G. (2011). *EU Law : Text, cases and materials*. 5th Ed., Oxford University Press, pp. 413-414.

⁹³ Nugent, N. (2010). *The government and politics of the European Union*. 7th ed. Palgrave Macmillan, pp. 210-211.

⁹⁴ Europese Raad van Stockholm van 23 en 24 maart 2001.

⁹⁵ Europese Raad van Brussel van 8 en 9 maart 2007.

⁹⁶ Europese Raad van Barcelona van 15 en 16 maart 2002.

⁹⁷ Mededeling, COM(2011)206 definitief, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Akte voor de interne markt: Twaalf hefboomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen, 'Samen werk maken van een nieuwe groei', Brussel, 13 april 2011.

inbreukprocedure). De verschillende antwoorden op de aantijgingen worden niet gecoördineerd, maar enkel verzameld en doorgegeven.⁹⁸ Wanneer een inbreukprocedure gestart wordt tegen het Verenigd Koninkrijk wordt een VK-antwoord gecoördineerd en verstuurd naar de Commissie. Waar Schotland gevat is in de procedure, geven de betrokken dossierbeheerders hun antwoorden op de aantijgingen door aan de centrale overheid. Antwoorden worden steeds namens de VK-regering en via de Permanente Vertegenwoordiging aan de Commissie (of desbetreffend het Hof) overgemaakt. Ook waar de inbreuk enkel gedevalueerde omzettingsmaatregelen viseert, moet het antwoord voorgelegd worden in Londen en wordt het na goedkeuring van daaruit verstuurd.⁹⁹

Zowel in België¹⁰⁰ als in het VK werd overeengekomen dat eventuele financiële sancties ten gevolge van maltranspositie verdeeld worden over de verantwoordelijke entiteiten in verhouding tot hun aandeel in de inbreuk.¹⁰¹ Zulke verdeling zou - naar analogie met de berekening van een dwangsom op Europees niveau - rekening kunnen houden met de ernst en duur van de inbreuk in de co-verantwoordelijke entiteiten en hun betalingscapaciteit.¹⁰² Tot op heden is een verdelingscoëfficiënt of duidelijke formule voor de verdeling van de sanctie over verschillende co-verantwoordelijke overheden echter nog niet uitgewerkt. Hoewel de verdeling in principe bestaat, is ze nog niet toepasbaar.

In België kan de federale overheid zich bovendien beroepen op het substitutiemechanisme in gevallen waar een financiële sanctie werd opgelegd ten gevolge van regionale maltranspositie. De federale staat kan dan “in de plaats treden van de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest, voor de uitvoering van het beschikkend gedeelte van de

⁹⁸ Dierickx, G., Bursens, P., & Helsen, S. (2003). Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt. Succes- en faalfactoren van het omzettingsproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken. In de reeks *Modernisering van de overheidsinstellingen*. Academia Press, pp. 62-63.

⁹⁹ B4.23-B4.25, MoU 2013.

¹⁰⁰ Art. 16 §3, Bijzondere wet over de hervorming der instellingen, 1980, Belgisch Staatsblad, 15 augustus 1980, nr. 1980080801, p. 9434.

¹⁰¹ Para.21, Cabinet Office, Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues, Oktober 2013.

¹⁰² Voor een toelichting bij de berekening van dwangsommen en forfaitaire boetes door de Europese Commissie en het Hof zie bijvoorbeeld: Fouquet, D., Nysten, J.V. (n.d.). The legal helpdesk. *How to calculate the fines the EU Member States may face in case of infringement of EU law*. Becker Büttner Held. Online raadpleegbaar via: <http://www.keepontrack.eu/contents/virtualhelpdeskdocuments/how-to-calculate-fines.pdf>.

uitspraak”.¹⁰³ De regering van het Verenigd Koninkrijk kan tussenkomen en de VK-omzettingsmaatregelen uitbreiden om ze ook in Schotland van toepassing te maken. De European Communities Act voorziet namelijk dat de wetgevende bevoegdheden gelijktijdig uitoefenbaar zijn door Westminster ministers en hun Schotse tegenhangers.¹⁰⁴

¹⁰³ Art. 16 §3, Bijzondere wet over de hervorming der instellingen, 1980, Belgisch Staatsblad, 15 augustus 1980, nr. 1980080801, p. 9434.

¹⁰⁴ Page, A. (2015). Constitutional Law of Scotland. Sweet and Maxwell Publications. p.320.

4. Omzettingsprestaties: Regionale Interne Markt Scoreborden

Voor alle EU-lidstaten is het aantal om te zetten richtlijnen per scorebord hetzelfde, maar voor de regio's hangt de omzettingswerklast uiteraard af van hun bevoegdhedenpakket en de onderwerpen van de aangenomen richtlijnen. Het aantal om te zetten richtlijnen is daarom niet gelijk voor subnationale entiteiten uit verschillende - of zelfs uit dezelfde - lidstaten. Zo moeten Vlaanderen en Wallonië merkbaar meer richtlijnen omzetten dan Schotland. Gemiddeld zijn zij per interne markt scorebord (mede) verantwoordelijk voor de omzetting van 16.5% van de richtlijnen, Schotland is voor 10% van de interne markt richtlijnen verantwoordelijk. Omzettingsdossiers waarin de regio's adviezen verlenen of samenwerken met het centrale niveau worden hier niet in rekening gebracht. Deze studie stelt regionale interne markt scoreborden op die de omzettingsdossiers in kaart waarbij de regio's daadwerkelijk juridische omzettingen van EU-richtlijnen dienden door te voeren in hun interne orde. Deze scoreborden worden opgesteld naar analogie met (en met dezelfde risico's op vertekening omwille van de beschikbare data als) de interne markt scoreborden die de Commissie tweemaal jaarlijks opstelt met betrekking tot de prestaties van de lidstaten.¹⁰⁵

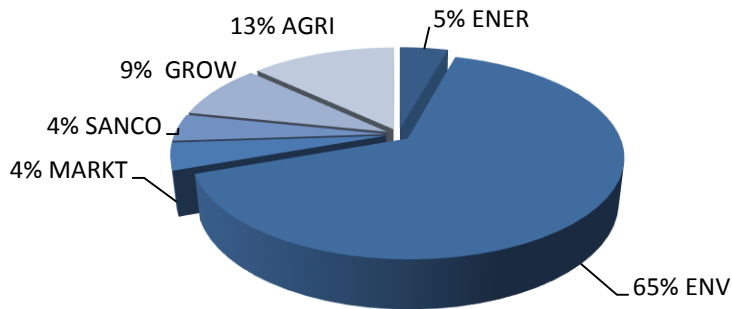
In totaal vielen 41 'nieuwe' richtlijnen onder Schotse bevoegdheid (omzettingsdeadline tussen 1 november 2009 - 31 oktober 2014). Voor Vlaanderen en Wallonië waren dit er 66. Doorheen de onderzochte periode hebben de drie regio's 25 richtlijnen gemeenschappelijk. Deze bevinden zich voornamelijk in het domein leefmilieu, een zeer geëuropeaniseerd beleidsdomein dat sterk verankerd is in de regionale bevoegdheden (zie figuur 5). Er is dus een groot aantal richtlijnen waarmee Vlaanderen en Wallonië belast zijn die buiten het bevoegdhedenpakket van Schotland vallen. Deze betreffen onderwerpen zoals defensie-gerelateerde producten, burgers van derde landen, fiscaliteit, energie en de verhandeling van emissierechten, en communicatie, maar ook onderdelen van landbouwbeleid (minimumeisen voor onderzoek naar, en specificaties van landbouwgewassen) en transport (hoofdzakelijk controle- en veiligheidsaspecten). Schotland heeft ook omzettingsbevoegdheden waarmee Vlaanderen en Wallonië niet belast zijn. Deze situeren zich

¹⁰⁵ De cijfergegevens en analyse komen voort uit het eigen onderzoek. Zie 2.3.2. i.v.m. de werkwijze en bronnen. Hier worden de origine van de data en de limitaties die gebruikt werd voor het opstellen van de eigen dataset toegelicht.

hoofdzakelijk op het vlak van productnormen en etikettering, voedselveiligheid, justitie en volksgezondheid.

Figuur 5: Gemeenschappelijke (nieuwe) omzettingsdossiers: verdeling over beleidsdomeinen

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen DiV (Vlaanderen), rapporteringen aan EERC (Schotland), communicatie met de Waalse eurocoördinator (Wallonië) en EurLex).



De totale werklast voor de regio's omvat in de praktijk meer dan het omzetten van *nieuwe* richtlijnen omdat ze -net als de lidstaten- ook achterstanden moeten wegwerken en inbreukdossiers behandelen. Richtlijnen die eerder niet tijdig konden worden omgezet, moeten alsnog worden verwerkt. Bovendien staan de regio's waar nodig in voor de rechtzetting van non-conforme regionale omzettingsmaatregelen. Inbreukprocedures voor non-conformiteit geven weliswaar alleen de mening van de Commissie weer. Enkel het Hof kan oordelen of de omzetting daadwerkelijk incorrect is. Desalniettemin vragen deze inbreukdossiers aandacht, analyse van de betwiste maatregelen en in vele gevallen ook hun aanpassing.

Doorheen de interne markt scoreborden van mei 2010 tot en met november 2014 - zijn de regio's belast met een eigen *totaalpakket* aan omzettingsdossiers dat kan worden opgedeeld in vier categorieën: (1) de 'nieuwe' richtlijnen waarvan de omzettingsdeadline in de onderzoeksperiode valt (figuur 6 cat. B); (2) de richtlijnen waarvoor een ingebrekestelling voor non-conformiteit ontvangen werd binnen deze periode (figuur 6 cat. A); (3) de non-conformiteitsdossiers waarvoor eerder een ingebrekestelling werd ontvangen en die nog verder afgehandeld moeten worden (figuur 6 cat. C); en (4) de richtlijnen waarvoor de

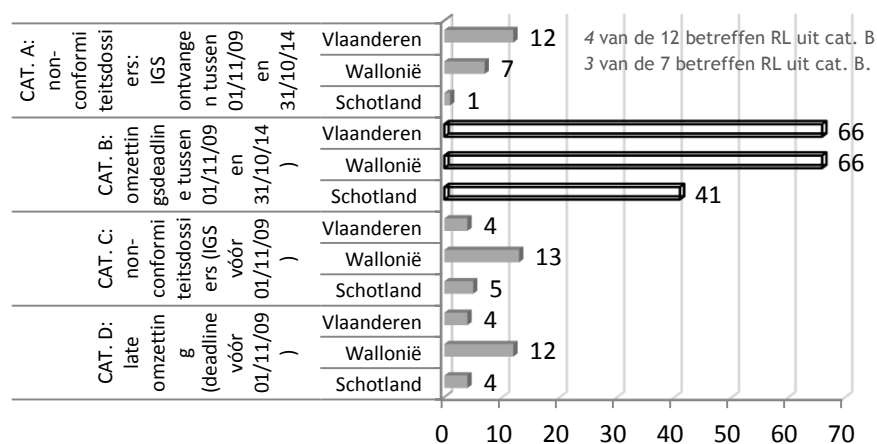
omzettingstermijn reeds verstreken is, maar welke nog niet werden omgezet in de regionale orde (figuur 6 cat. D).

Vlaanderen en Wallonië hebben duidelijk een groter totaal aantal richtlijnen om te zetten dan Schotland. Niet alleen omdat ze meer nieuwe richtlijnen moeten omzetten (cat. B)¹⁰⁶, maar ook doordat ze een groter aantal inbreukdossiers uit de voorgaande periode meenemen (cat. C en D). Vooral Wallonië kampte eind 2009 met veel openstaande omzettingen en non-conformiteitsprocedures. Vlaanderen en Schotland nemen een gelijkaardige omzettinglast mee uit de periode voorafgaand aan 1 november 2009, maar Vlaanderen wordt binnen de onderzoeksperiode duidelijk door meer nieuwe non-conformiteitsprocedures gevat (cat. A).

Figuur 6: Oorsprong van de omzettingsdossiers per regio

Periode 1 november 2009 t.e.m. 31 oktober 2014.

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen DiV (Vlaanderen), rapporteringen aan EERC (Schotland), communicatie met de Waalse eurocoördinator (Wallonië) en EurLex)



Doorheen de onderzoeksperiode was Vlaanderen belast met een totaal van 83 omzettingsdossiers. Voor Wallonië waren dit er 95 en voor Schotland 51. Wallonië is dus met het grootste aantal omzettingsdossiers belast. Deze komen grotendeels voort uit de afhandeling van inbreukdossiers voor laattijdigheid (12) en voor non-conformiteit (13) waarvoor de procedure

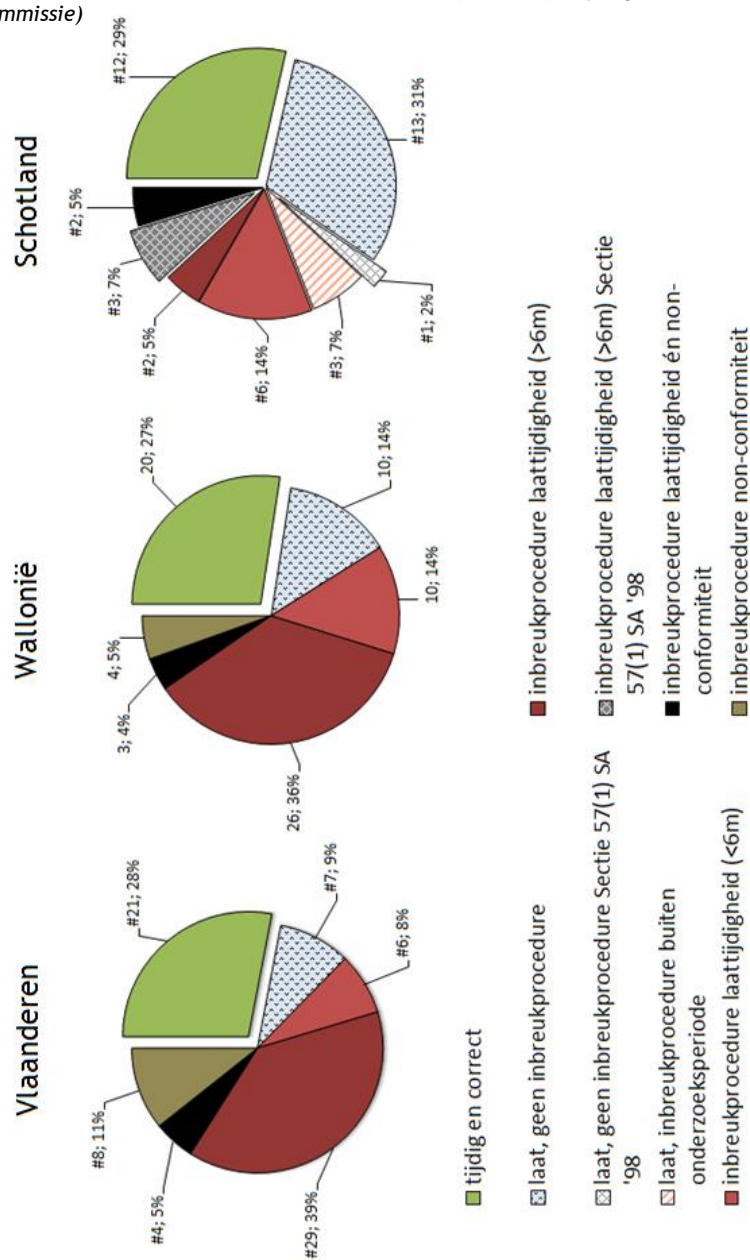
¹⁰⁶ Categorieën A en B sluiten elkaar niet uit. Nieuwe inbreukprocedures voor non-conformiteit kunnen opgesteld worden ten opzicht van richtlijnen met een omzettingstermijn binnen de onderzoeksperiode. Voor Vlaanderen is dit het geval voor vier richtlijnen, voor Wallonië in verband met 3 richtlijnen. In Schotland kwam het niet voor.

reeds gestart werd voor de aanvang van de mei 2010 scorebordperiode. Schotland nam in totaal 9 dossiers over uit vorige scoreborden en Vlaanderen 8. De uitkomsten van deze dossiers zijn al geweten: ze zijn namelijk reeds te laat omgezet of gevat in een inbreukprocedure voor non-conformiteit.

De uitkomsten van de *nieuwe* omzettingsdossiers (cat. B) geven een eerste inzicht in de omzettingsprestaties van deze drie regio's (zie figuur 7 hierna). Hoewel ze in absolute cijfers sterk van elkaar verschillen, zetten ze procentueel een erg gelijkaardig aandeel van de richtlijnen tijdig en correct om.¹⁰⁷ Een duidelijk verschil ligt in de duur van de opgelopen omzettingsvertragingen. Terwijl in Schotland een omzettingsvertraging zelden langer aansleept dan zes maanden, zien we voor Vlaanderen en Wallonië een heel ander beeld. Bovendien leidt een groot aandeel van de Schotse laattijdigheid niet tot een inbreukprocedure en waren vier van de laattijdigheidsdossiers geen Schotse verantwoordelijkheid meer door het gebruik van sectie 57(1) van de Scotland Act. Ook qua conformiteit van de omzettingen is er een duidelijk verschil. De omzetting van de 'nieuwe' richtlijnen in Schotland wekt slechts uitzonderlijk bezorgdheid van de Commissie en wanneer er een nieuwe non-conformiteitsprocedure gestart werd, betrof het dossiers waar de omzetting eveneens laattijdig was. Vooral in Vlaanderen werd gedurende de onderzochte vijf jaar een relatief hoog aantal nieuwe non-conformiteitsdossiers opgestart.

¹⁰⁷ Met correct wordt hier bedoeld dat er alsnog geen ingebrekestelling is ontvangen van de Europese Commissie waarin ze stelt dat ze de omzetting non-conform acht.

Figuur 7: Resultaat nieuwe omzettingsdossiers (Cat. A en Cat. B)
 (Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen DiV (Vlaanderen), rapporteringen aan EERC (Schotland), communicatie met de Waalse eurocoördinator (Wallonië), infringement database Europese Commissie)



De Europese Commissie berekent in haar interne markt scoreborden de omzettings- en nalevingsachterstand van elke lidstaat. Voor de regio's kan een dergelijk beeld enkel gegeven worden door middel van 'success rates' in termen van tijdigheid en non-conformiteit. Deze worden berekend door het aantal richtlijnen die bij het afsluiten van een scorebordperiode laat of non-conform zijn, te plaatsen tegenover het totaal aantal omzettingssdossiers waarmee de administraties belast waren gedurende de betreffende scorebordperiode.

De scoreborden van mei bevatten de interne markt richtlijnen met een omzettingssdeadline tussen 1 november van het vorige kalenderjaar en 30 april van het betreffende scorebordjaar. Voor de scoreborden van december wordt gekeken naar interne markt richtlijnen waarvan de omzettingstermijn afloopt tussen 1 april en 31 oktober van desbetreffend jaar.

Om de tijdigheid van een omzetting te bepalen is de omzettingstermijn en de datum van omzetting of notificatie van belang. Voor de non-conformiteitsdossiers wordt verondersteld dat men start aan de analyse voor (eventuele) rechtzetting vanaf het moment dat de eerste ingebrekestelling wordt ontvangen tot op het moment dat het dossier geklasseerd wordt voor de regio. De start van een correctie ligt eigenlijk iets vroeger, met name bij de vraag om inlichtingen en het informele overleg vanuit de Commissie of het opstarten van een EU-Pilot dossier. Gezien deze gegevens niet beschikbaar zijn wordt de ingebrekestelling als startpunt genomen. De informatie en cijfergegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de eigen dataset en aanvullende informatie uit de regionale rapporteringen, EurLex, de website van de Commissie en Curia.

> 4.1. Tijdigheid

> 4.1.1. Vlaanderen

Vlaanderen diende 66 richtlijnen met een omzettingssdeadline tussen 1 november 2009 en 31 oktober 2014 om te zetten, en nam het vier richtlijnen waarvan de deadline reeds was verstreken over uit de voorgaande periode. Non-conformiteit buiten beschouwing gelaten, was Vlaanderen in de onderzoeksperiode dus bevoegd voor de omzetting van 70 richtlijnen (cat.B en cat. D).

In totaal werden 46 omzettingen over deze periode te laat omgezet, waarvoor er 39 gevat werden in een inbreukprocedure voor non-communicatie. Doorheen de individuele scoreborden, op november 2014 na, is er steeds een erg hoog aandeel van de omzettingssdossiers die te laat

worden omgezet en waarvoor de procedure niet kon worden geklasseerd voor het aflopen van de scorebordperiode. In de periode van eind november 2010 (scorebord mei 2011) tot het voorjaar van 2013 (scorebord mei 2013) is minstens 40% van de omzettingen te laat. De hoogste piek vinden we in het scorebord van mei 2012, waar meer dan de helft van de omzettingss dossiers laattijdigheidsinbreuken zijn (60%). In deze periode hadden de Vlaamse departementen samen 12 laattijdige omzettingen overgenomen uit de voorgaande periode, maar slechts 2 hiervan kon worden afgehandeld. Vanaf het scorebord van mei 2013 lijkt er verbetering te komen in de Vlaamse prestaties. Dit is te verklaren omdat, enerzijds, Vlaanderen veel langlopende dossiers kon afsluiten, maar, anderzijds, ook omdat ze minder nieuwe richtlijnen diende om te zetten.

De meeste richtlijnen waarvoor Vlaanderen (mede)verantwoordelijk is, hebben een omzettingstermijn van twee jaar. De gemiddelde verwerkingstijd (van richtlijnpublicatie tot notificatie) gaat echter 38 maand voorbij. Zes laattijdige omzettingen konden binnen het half jaar na de omzettingssdeadline aangemeld worden bij de Commissie, maar negen dossiers vroegen een verwerkingstijd van meer dan vijf jaar. Twee hiervan behoeften de oprichting van een overkoepelend interfederaal centrum en sleepten zelfs meer dan tien jaar aan.

Eens een richtlijn te laat is omgezet, loopt de vertraging gemiddeld op tot anderhalf jaar. De grote uitschieter is de omzetting van richtlijn 91/271/EEG inzake stedelijk afvalwater waarvoor de inbreuk pas 20 jaar na het verlopen van de deadline werd geklasseerd. Doordat er doorheen vele scorebordperiodes aan deze omzettingen moet worden verder gewerkt, blijft het totaal aantal omzettingss dossiers hoog, ook in periodes waar er relatief weinig nieuwe richtlijnen bijkomen.

Vlaanderen was gevat in 39 inbreukprocedures voor laattijdigheid. Ongeveer 80% van deze procedures kon worden afgesloten vooraleer de Commissie overging tot dagvaarding - zij het na het ontvangen van een ingebrekestelling (15) of een met reden omkleed advies (17). In zeven gevallen werd Vlaanderen (als medeverantwoordelijke voor de Belgische omzetting) gedagvaard. Tweemaal kon de procedure na een eerste veroordeling voor non-communicatie afgesloten worden, en zonder dat een financiële sanctie werd opgelegd. Nochtans ging het om niet-omzetting van interne markt richtlijnen waarvoor het post-Lissabon artikel 260 VWEU toelaat een dwangsom op te leggen bij een eerste veroordeling. Dit artikel kan echter niet toegepast worden op inbreuken waarvoor de dagvaarding werd beslist voorafgaand de communicatie van januari 2011 waarin de

Commissie haar toepassing van art. 260 VWEU toelichtte.¹⁰⁸ Dit was het geval in twee van deze arresten. Twee andere inbreukdossiers liepen nog door na de eerste veroordeling. Beide waren dossiers waar er zowel de tijdigheid als non-conformiteit van de omzetting problematisch waren. Hier kon dus ook geen financiële sanctie opgelegd worden in een eerste arrest. Voor de late en non-conforme omzetting van de richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EEG) werd België uiteindelijk een tweede keer veroordeeld. De betaling van de sanctie werd ‘voorgeschoten’ door de federale regering - die zelf niet verantwoordelijk was voor de omzetting van deze richtlijn. Op het moment van de uitspraak was Vlaanderen niet meer gevat maar door haar medeverantwoordelijkheid voor de inbreuk zou ze een proportioneel deel van de rekening kunnen krijgen, al zijn de politieke meningen hierover verdeeld. Tot op heden is een verdeling nog niet gebeurd.

Tot slot bracht de zesde Belgische staatshervorming in 2014 zes lopende omzettingdossiers over naar de gewesten. De omzettingstermijn van twee van deze richtlijnen liep af nadat de bevoegdheidstransfer was overeengekomen in juli, maar voordat deze van kracht werd. Deze vielen net tussen twee boten omdat de federale overheid ze nog niet had omgezet, en Vlaanderen geen omzettingsmaatregelen meer kon opstellen op zulke korte tijd. Het betreft richtlijnen 2011/98/EU inzake verblijfsvergunningen voor onderdanen van derde landen en 2011/76/EU betreffende infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen. Voor beide dossiers ontvingen de gewesten een ingebrekestelling voor non-communicatie. Het verdere verloop van de procedures is nog af te wachten. Officieel kan de Commissie echter geen rekening houden met specifieke interne omstandigheden in de lidstaten.

¹⁰⁸ Para. 31, Mededeling van de Europese Commissie (2011/C12/01). *Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU*, PB.L. 15 januari 2011, C 12/1 .

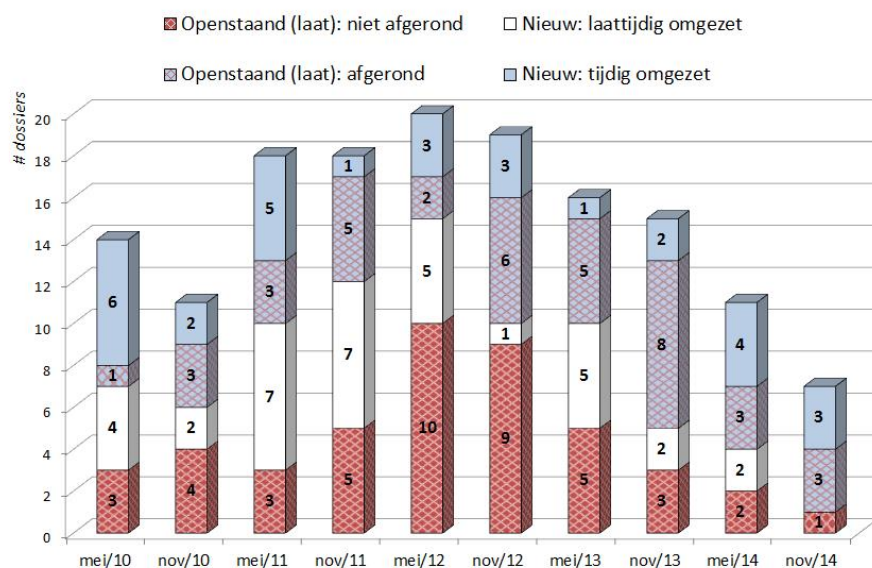
Tabel 1: Regionaal interne markt scorebord: tijdigheid - Vlaanderen

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen DiV, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).

Scorebord	Totaal # omzettings-dossiers	# nieuwe richtlijnen	# laat bij opstelling scorebord	# afgesloten	% laat
Mei 2010	20	10	7	7	35%
Nov. 2010	18	4	6	5	33,3%
Mei 2011	25	12	10	8	40%
Nov. 2011	24	8	12	6	50%
Mei 2012	25	8	15	5	60%
Nov. 2012	21	4	10	9	47,6%
Mei 2013	17	6	10	6	58.8%
Nov. 2013	14	4	5	10	35.7%
Mei 2014	12	6	4	7	50%
Nov. 2014	12	3	1	6	8,30%
Gem.					41.9%

Figuur 8: Regionaal interne markt scorebord: tijdigheid: Vlaanderen

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen DiV, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).



> 4.1.2. Wallonië

Gedurende de onderzoeksperiode was Wallonië in totaal belast met de omzetting van 78 richtlijnen, namelijk 66 nieuwe en 12 richtlijnen waarvoor de omzettingstermijn reeds verstreken was. Wallonië was daarbij gevat in 46 inbreukdossiers voor laattijdigheid. Een bijkomende tien omzettingen konden niet tijdig worden genotificeerd maar werden niet door de Commissie opgepikt in een inbreukprocedure. In totaal werd dus 60% van alle Waalse omzettingsdossiers uit deze periode niet tijdig omgezet en kampt 70% van de nieuwe richtlijnen met laattijdigheid. Tien van de 46 non-communicatieprocedures konden worden geklasseerd binnen de zes maanden na de omzettingsdeadline. Maar het merendeel van de laattijdige omzetting sleept lang aan en wordt meegenomen over verschillende scorebordperiodes waardoor de omzettingslast per scorebord hoog blijft. Per scorebord kampt gemiddeld 44% van de omzettingsdossiers met laattijdigheid. Enkel in de scoreborden van 2014 kon Wallonië het aantal richtlijnen die nog niet werden genotificeerd aan de Commissie voor het aflopen van de scorebordperiode terugdringen onder de tien dossiers. Er is hier dan ook verbetering te zien in haar omzettingsprestaties qua tijdige omzetting, ondanks dat er in deze periode twee laattijdigheidsdossiers werden overgenomen van het federale niveau ten gevolge van de bevoegdheidstransfer van de zesde staatshervorming.

Drie kwart van de inbreukprocedures voor non-communicatie konden echter wel afgesloten worden voor het tot een dagvaarding kwam, na het ontvangen van een ingebrekestelling (19) of een met redenen omkleed advies (16). In drie gevallen heeft de dagvaarding niet geleid tot een arrest van het Hof. Opvallend hier is de inbreukprocedure voor de laattijdige omzetting van richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestaties van gebouwen. De Europese Commissie trok zich namelijk terug uit het geding een jaar na België gedagvaard te hebben, maar voor de zaak verscheen voor het Hof. Ook Vlaanderen was in deze inbreukprocedure betrokken maar had net voor de dagvaarding haar omzettingsmaatregelen kunnen aanmelden. Zij kon dan ook de procedure na het MROA afsluiten. Intussen loopt wel een EU-Pilotdossier voor non-conformiteit voor de regionale omzettingen van deze richtlijn. De inbreukprocedure voor laattijdigheid kon vier maal worden afgerond na een eerste veroordeling door het Hof, zonder dat hier een financiële sanctie werd uitgesproken. De dagvaarding binnen deze procedures werd namelijk uitgesproken voor het in werking treden van het vernieuwde artikel 260 VWEU. Twee dossiers vroegen nog bijkomende stappen na de eerste veroordeling vooraleer ze geklasseerd konden worden. Slechts in één geval werd een tweede veroordeling uitgesproken en een sanctie opgelegd, namelijk voor de laattijdige omzetting van de richtlijn

stedelijk afvalwater (91/271/EEG). Bij uitspraak van deze tweede veroordeling was de omzetting in Wallonië nog niet *integraal* in orde.

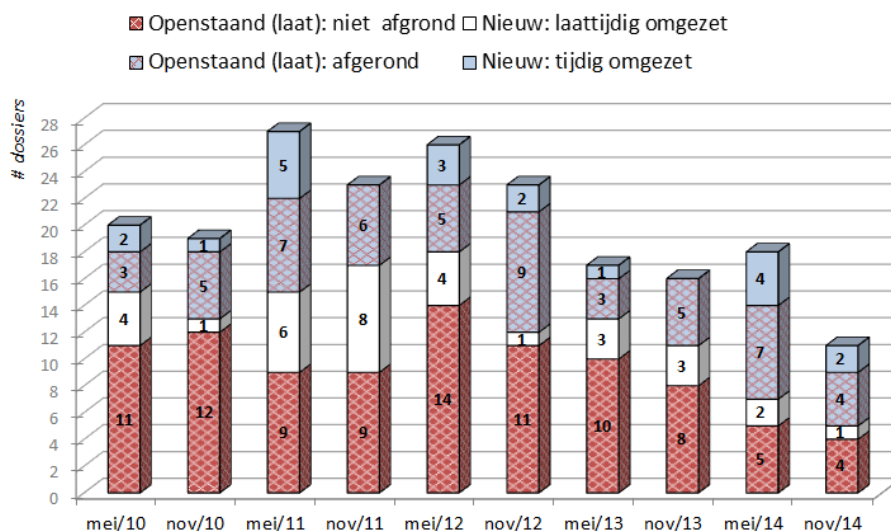
Tabel 2: Regionaal interne markt scoreboard: tijdigheid - Wallonië

(Bron: eigen dataset - Basisdata: communicatie met de Waalse eurocoördinator, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).

Scorebord	Totaal # omzettingen-dossiers	# nieuwe richtlijnen	# laat bij opstelling scoreboard	# afgesloten	% laat
Mei 2010	33	8	14	3	42,4%
Nov. 2010	30	4	13	5	43,3%
Mei 2011	37	13	15	7	40,5%
Nov. 2011	31	9	17	6	54,8%
Mei 2012	33	8	18	5	54,6%
Nov. 2012	30	5	12	9	40%
Mei 2013	24	5	13	2	54,2%
Nov. 2013	21	3	11	5	52,4%
Mei 2014	23	7	7	7	30,4%
Nov. 2014	19	4	5	4	26,3%
				Gem.	43,90%

Figuur 9: Regionaal interne markt scoreboard: tijdigheid - Wallonië

(Bron: eigen dataset - Basisdata: communicatie met de Waalse eurocoördinator, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).



> 4.1.3. Schotland

In de periode van 1 november 2009 t.e.m. 31 oktober 2014 diende Schotland 42 nieuwe richtlijnen om te zetten en nam ze vier laattijdige omzettingdossiers mee uit de voorgaande periode. Non-conformiteitsdossiers buiten beschouwing gelaten, was Schotland in de onderzoeksperiode bevoegd voor de omzetting van 46 richtlijnen. In de praktijk stond de regio toch in voor de omzetting van 41 richtlijnen omdat ze voor vijf dossiers gebruik maakte van de 'derde omzettingsoptie' door middel van sectie 57(1) van de Scotland Act van 1998 om de volledigheid van de richtlijn om te zetten. Deze optie wordt niet gebruikt om een uitweg te vinden voor bevoegdheidsonduidelijkheden of betwistingen. Integendeel, sectie 57(1) wordt slechts sporadisch gebruikt, en enkel in die gevallen waar de resulterende regelgeving in de praktijk geen verschil maakt met wat Schotland zelf zou redigeren, en waar het dus een verlichting van de administratieve en juridische diensten kan betekenen. Doorheen de vijfjarige periode die hier bestudeerd wordt, heeft Schotland vijf maal

gebruik gemaakt van deze mogelijkheid om een richtlijn om te zetten en één maal toegepast op een gedeelte van de richtlijn.¹⁰⁹

Voor de omzetting van richtlijn 2008/90/EG werd sectie 57(1) uitdrukkelijk gebruikt om een verdere vordering van een reeds lopende inbreukprocedure voor laattijdigheid in te dijen. De omzetting werd gedelegeerd naar de Britse administratie waarvan de uniforme regelgeving, indien gewenst, nadien nog ingetrokken en vervangen kon worden door Schotse maatregelen.¹¹⁰ De omzettingsdossiers waar Schotland haar omzettingsbevoegdheid opzieschoof en opteerde voor Verenigd Koninkrijk-wijde omzettingsmaatregelen, werden stuk voor stuk gevat in een inbreukprocedure. Schotland werkt in deze materies nog wel nauw samen met de Verenigd Koninkrijk-administratie, maar is niet langer verantwoordelijk als regio voor het halen van de deadline of de conformiteit van de omzetting met het EU-recht. Waar zulke dossiers zouden leiden tot een sanctie, dan zou dit niet aan Schotland toegerekend kunnen worden. Zo ver is het niet gekomen in deze dossiers, gezien ze allemaal konden worden afgerond alvorens de Commissie overging tot dagvaarding. De omzettingsdossiers die te laat werden omgezet maar waar Schotland gebruik maakt van sectie 57(1) SA worden niet meegenomen in de tijdigheidsprestatie van Schotland. Voor Schotland zijn deze dossiers afgehandeld op het moment dat ze worden doorgegeven aan de Whitehall administratie.

In totaal werd drie kwart van de ‘nieuwe’ omzettingen (30 van de 41) te laat genotificeerd aan de Commissie (34 van de totale 51 omzettingsdossiers). Toch betreft, in de onderzoeksperiode, maar een op de vier (25.6%) van de omzettingsdossiers een *inbreuk*dossier voor laattijdigheid. In de periode van 1 november 2009 t.e.m. 31 oktober 2014 werd namelijk voor 17 laattijdige Schotse aanmeldingen geen ingebrekestelling ontvangen. Deze late notificaties bleven allemaal onder de vijf maand: zeven van deze misten de deadline met slechts minder dan een week en zes werden maximaal twee maand te laat omgezet. Voor twee van deze dossiers ontving men in Schotland toch een ingebrekestelling, maar net na het afsluiten van de scorebordperiode voor november 2014 en de onderzoeksperiode van dit project. Intussen werden de omzettingsmaatregelen genotificeerd en de zaken geklasseerd.

¹⁰⁹ Section 57(1) of the Scotland Act was invoked to allow UK-wide transposition on Directives 2006/123/EC, 2009/125/EC, 2010/30/EU, 2008/90/EC, 2009/128/EC and for the partial transposition of Directive 2008/56/EC.

¹¹⁰ Lochhead, R. (2010). *Letter from the Cabinet Secretary for Rural Affairs and the Environment: Fruit plant marketing Directive*, 29 juni 2010.

Waar Schotland gevat was in een inbreukprocedure voor non-communicatie, kon deze - op twee gevallen na - worden afgesloten na het ontvangen van een ingebrekestelling. Het Verenigd Koninkrijk bleef in enkele van deze gevallen langer geïnviseerd doordat andere gedevalueerde administraties, Gibraltar of de UK-omzetting zelf in gebreke bleef. Over de gehele onderzoeksperiode kwam één enkele laattijdigheidsinbreuk voor het Hof van Justitie van de EU, althans het arrest werd uitgesproken in juli 2009, maar de omzettingsmaatregelen en de klassering volgden in het scorebord van mei 2010.

Ondanks dat ook de Schotse omzettingsmaatregelen regelmatig pas na de omzettingsdeadline gefinaliseerd en aangemeld worden, lijken de Schotten hun omzettingsverplichting goed na te komen. De late notificaties beslaan in meestal maar een korte periode. Slechts uitzonderlijk sleept een omzettingsvertraging langer dan zes maanden aan. In tegenstelling tot Vlaanderen en Wallonië, kan Schotland het merendeel van de dossiers die vertraging oplopen afsluiten voordat het interne markt scorebord opgesteld wordt door de Commissie.

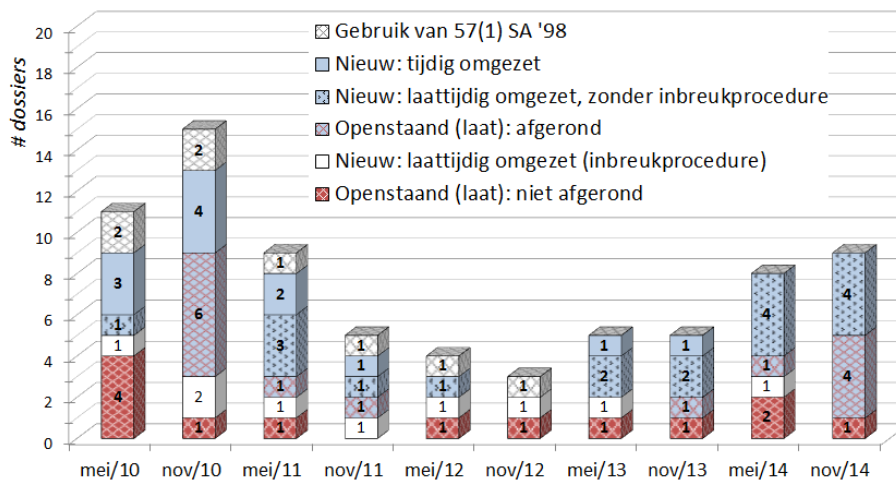
Tabel 3: Regionaal interne markt scorebord: tijdigheid - Schotland

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen aan EERC, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).

Scorebord	Totaal # omzettingen-dossiers	# nieuwe richtlijnen	# laat bij opstelling scorebord	# afgesloten	% laat
Mei 2010	16	5	5	0	31,3%
Nov. 2010	19	6	2	8	10,5%
Mei 2011	12	6	1	5	8,3%
Nov. 2011	8	4	1	3	12,5%
Mei 2012	7	2	1	2	14,3%
Nov. 2012	5	1	1	1	20%
Mei 2013	7	4	3	1	42,9%
Nov. 2013	8	2	3	1	37,5%
Mei 2014	11	5	5	3	45,5%
Nov. 2014	11	4	3	6	27,3%
Gem.					24%

Figuur 10: Regionaal interne markt scorebord: tijdigheid - Schotland

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen aan EERC, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).



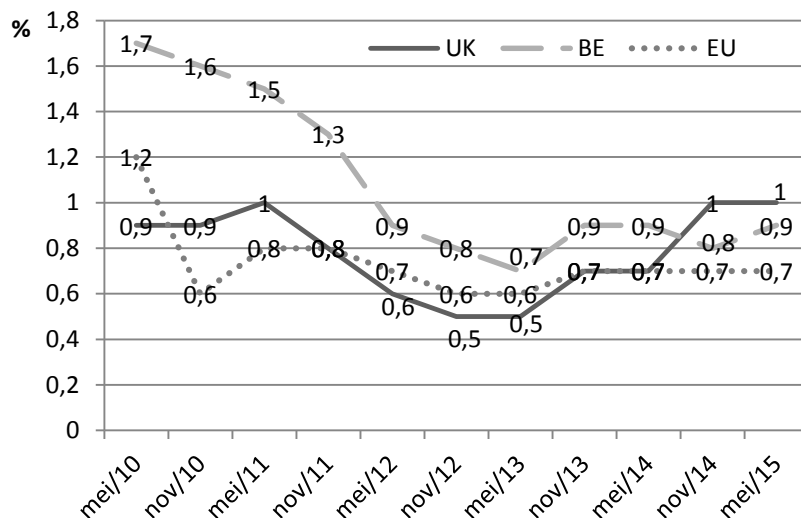
> 4.2. Non-conformiteit

De Europese Commissie beschouwt de lidstaten als unitaire actoren. Inbreukprocedures worden dan ook steeds ten aanzien van de lidstaat als geheel gericht. De betrokkenheid, en dus (mede)verantwoordelijkheid, van de regio's binnen elk dossier dient intern bekeken te worden, al geeft de Commissie in haar communicatie specifiek aan welke nationale (of regionale) bepalingen in de interne orde zij non-conform acht. De dossierlast voor non-conformiteit, net zoals bij laattijdigheid, kan dus per regio verschillen. Waar Vlaanderen of Schotland bijvoorbeeld gevat zijn in een bepaalde inbreukprocedure, wil dit niet automatisch zeggen dat ook Wallonië en Brussel, of Noord-Ierland, Wales, en Engeland gevat zijn, en vice versa. De regionale interne markt scoreborden over non-conformiteit zijn dan ook erg verschillend in de hier bestudeerde regio's, en volgen niet noodzakelijk dezelfde trend als de nalevingsachterstand van hun centrale lidstaat.

In de interne markt scoreborden legt de Europese Commissie de nalevingsachterstanden van de verschillende lidstaten naast elkaar en vergelijkt ze deze met de 'gemiddelde EU'. In de figuur hierna staat de evolutie weergegeven van de nalevingsachterstanden van het Verenigd Koninkrijk, België en de gemiddelde EU-lidstaat. Deze nalevingsachterstand wordt berekend op basis van de non-conformiteitsinbreuken en het totaal aantal *omgezette* richtlijnen in de lidstaten. Zo wordt vermeden om laattijdigheidsinbreuken dubbel te tellen. Als algemene trend zien we dat België -na lange tijd boven het gemiddelde uit te torenen- een inhaalbeweging maakt en haar nalevingsachterstand weet terug te dringen. Ze slaagt er weliswaar niet in om de gemiddelde EU-prestatie te evenaren. De sterke daling sinds 2011 zou allicht verklaard kunnen worden door de toetreding van België tot het EU-Pilotproject, dat ervoor zorgt dat inbreuken (behalve laattijdigheidsinbreuken) in een uitvoeriger informeel systeem besproken en aangepakt kunnen worden. Het Verenigd Koninkrijk is sinds de start van dit project in april 2008 toegetreden, wat kan bijgedragen hebben in het terugdringen van het nalevingsdeficit. Het Verenigd Koninkrijk 'scoort' goed wat conformiteit van omzettingen betreft. Haar nalevingsachterstand blijft dicht bij het Europese gemiddelde en het 0.5% streefdoel. Vanaf 2014 is er echter terug een toename en stijgt het Verenigd Koninkrijk boven de gemiddelde EU-lidstaat en België uit.

Figuur 11: Evolutie van de nalevingsachterstand in het Verenigd Koninkrijk, België en de gemiddelde EU-score

(Bron: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state)



> 4.2.1. Vlaanderen

Doorheen de scoreborden van mei 2010 t.e.m. november 2014 werd Vlaanderen gevat in 16 verschillende inbreukdossiers voor non-conforme omzetting. In vier van deze dossiers werd de ingebrekestelling ontvangen in de voorafgaande jaren. De overige twaalf non-conformiteitsprocedures werden door de Commissie geïnitieerd na 1 november 2009.

In de scoreborden van mei 2010 tot en met mei 2012 wordt Vlaanderen geconfronteerd met een redelijk groot aantal non-conformiteitsdossiers per scorebord. De administraties slagen er tegelijkertijd wel in om elk scorebord meer dossiers af te handelen dan dat er nieuwe ingebrekestellingen ontvangen worden. Vlaanderen kan dus een inhaalbeweging maken en haar nalevingsachterstand steeds verder terugdringen. In de tweede helft van de onderzoeksperiode blijft de nalevingsachterstand laag. Zelfs minder dan één op de tien dossiers krijgt te maken met een inbreukprocedure voor non-conformiteit. Het totaal aantal omzettingdossiers waarmee Vlaanderen belast is, neemt bovendien af. Hierdoor neemt het non-conformiteitspercentage in het scorebord van mei 2014 sterk toe, al wijst dit in absolute termen maar op één bijkomend non-

conformiteitsdossier. In de scorebordperiode van november 2014 zien we een sterke stijging van de nalevingsachterstand doordat er vier nieuwe inbreukprocedures werden geopend op een totaal van slechts 12 omzettingssdossiers. Slechts voor drie van de 16 correctiedossiers viel de omzettingstermijn van de richtlijn binnen de onderzochte periode. Hier werd een eerste ingebrekestelling verstuurd 3 tot 6 maand na de omzettingstermijn voor de richtlijn. De rechtzettingen van deze non-conformiteitsdossiers konden ongeveer een jaar na het ontvangen van de ingebrekestelling afgesloten worden. De komende jaren zullen uitwijzen of Vlaanderen in gebreke zal worden gesteld voor incorrecte transpositie van andere richtlijnen die in de onderzoeksperiode omgezet werden.

Non-conformiteitsprocedures zijn inderdaad reflecties over omzettingen uit het verleden. Gemiddeld zit er 6.5 jaar tussen de omzettingsdeadline en het ontvangen van een eerste ingebrekestelling voor de non-conformiteit, al is dit gemiddelde vertekend door een aantal dossiers waarvoor de ingebrekestelling pas erg laat ontvangen werd. De inbreukprocedures werden pas na 18 tot 20 jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn opgestart. Meer dan één op drie procedures werd geklasseerd binnen het jaar en 57% in minder dan drie jaar. Een opvallende inbreukprocedure betrof richtlijn 85/337/EEG inzake de milieueffectenbeoordelingen (MER). Niet alleen werd de ingebrekestelling pas 18 jaar na de omzettingstermijn ontvangen; de procedure nam nog eens 7.5 jaar in beslag. Uiteindelijk kon de Vlaamse non-conformiteit voor de MER-richtlijn geremedieerd worden ruim 25 jaar na het verlopen van de deadline. Momenteel (oktober 2015) zijn drie van de non-conformiteitsprocedures uit de onderzoeksperiode nog steeds lopende. Deze zijn niet meer geëvolueerd sinds hun laatste ontwikkelingen in 2014.

Inbreukprocedures voor non-conformiteit weerspiegelen de mening van de Commissie dat een omzetting niet correct, onvolledig of niet in de geest van de richtlijn is gebeurd. Uiteindelijk kan enkel het Hof oordelen over een inbreuk. In één dossier, namelijk richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken, werd België door het Hof vrijgesproken.¹¹¹ Lidstaten kunnen de non-conformiteit van hun omzetting betwisten of de aanpassing van hun omzetting uitstellen tot ze een duidelijker beeld krijgen van de bezorgdheden van de Commissie of wacht men op duidelijkheid over de correcte interpretatie of toepassing van een richtlijn door een uitspraak van het Hof. De Commissie zet in haar met redenen omkleed advies meer gedetailleerd haar analyse en betwistingen uiteen. Er worden dan ook niet veel non-conformiteitsinbreuken geklasseerd vooraleer dit met redenen

¹¹¹ Arrest van het Hof (zesde kamer) van 4 oktober 2012. Zaak C-391/11. *Europese Commissie tegen Koninkrijk België*. [2012] ECLI:EU, 611.

omkleed advies ontvangen wordt (in deze periode gebeurde dit één maal in Vlaanderen). Twee derde van de procedures werd afgesloten vooraleer de Commissie overgaat tot dagvaarding.

Ook de zesde staatshervorming zorgde voor enkele extra dossiers. Zo startte de Commissie een inbreukprocedure voor de non-conformiteit van de federale omzetting van een aantal richtlijnen die sinds de zesde staatshervorming de gewesten ten deel vallen. De rechtzetting van deze omzettingen en de afhandeling van de inbreuken komen zo bij de gewesten terecht. Het is afwachten hoe snel deze zaken uitgeklaard kunnen worden, gezien de gewestelijke omzetters niet noodzakelijk de voorbereidende fase van deze richtlijnen en de originele federale omzettingsprocessen hebben opgevolgd. Ten gevolge van de staatshervorming worden twee bijkomende non-conformiteitsdossiers aan de gewestelijke omzettingspakketten gevoegd: betreffende richtlijn 2005/29/EG (oneerlijke handelspraktijken), en richtlijn 2008/120/EG (bescherming varkens)). Ook werd een ingebrekestelling ontvangen voor de omzetting van richtlijnen 2009/72/EG (eengemaakte elektriciteitsmarkt) en 2009/73/EG (eengemaakte gasmarkt) uit het Derde Energiepakket. Deze ingebrekestelling voor non-conformiteit bevat ook opmerkingen over de gewestelijke omzettingen. De kern van de betwistingen gaat ze over de een deel van de federale omzetting dat intussen al gewestelijk is geworden. Deze procedures bevinden zich momenteel nog in de fase van een ingebrekestelling, op de procedure voor richtlijn 2005/29/EG na waarvoor in juli 2014 een eerste veroordeling werd uitgesproken door het Hof.¹¹²

¹¹² Arrest van het Hof (Derde kamer) van 10 juli 2014. Zaak C-421/12. *Europese Commissie tegen Koninkrijk België*. [2014] ECLI:EU, 2064.

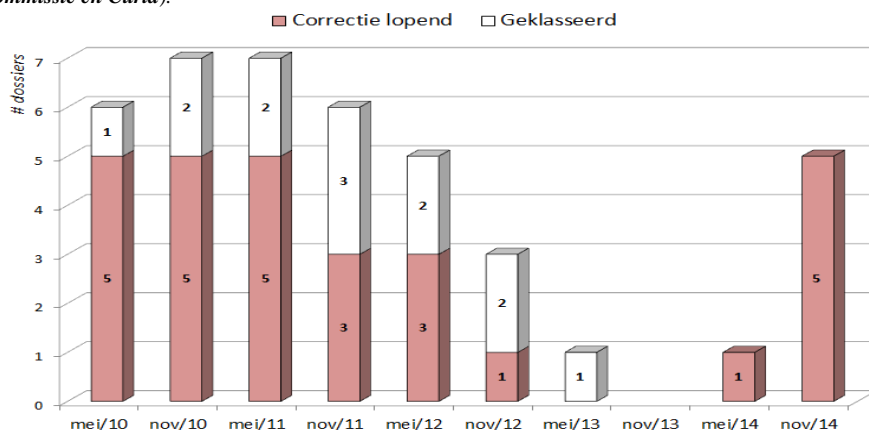
Tabel 4: Regionaal interne markt scorebord: non-conformiteit - Vlaanderen

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen DiV, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).

Scorebord	Totaal # omzettings-dossiers	# non-conformiteits-dossiers	# nieuwe inbreukprocedures non-conformiteit	# geklasseerd bij opstelling scorebord	% non-conformiteit
Mei 2010	20	6	2	3	15%
ov. 2010	18	7	2	3	22.2%
Mei 2011	25	7	1	3	16%
Nov. 2011	24	6	1	3	12.5%
Mei 2012	15	5	2	3	13.3%
Nov. 2012	21	3	0	2	4.8%
Mei 2013	17	1	0	2	0%
Nov. 2013	14	0	0	0	0%
Mei 2014	12	1	0	0	8.3%
Nov. 2014	12	5	4	0	41.7%
Gem.					13.4%

Figuur 12: Regionaal interne markt scorebord: conformiteit - Vlaanderen

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen DiV, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).



> 4.2.2. Wallonië

Een groot deel van de maltranspositiedossiers in Wallonië zijn (vermeende) non-conformiteitsinbreuken. Gemiddeld een vierde van alle omzettingssdossiers per scorebord wordt door de Commissie incorrect geacht. Het merendeel van deze non-conformiteitsdossiers wordt reeds lange tijd meegesleept; Zo werden in het scorebord van mei 2010 dertien openstaande dossiers meegenomen. De meeste non-conformiteitsdossiers waarmee Wallonië doorheen deze periode geconfronteerd werd, betreffen richtlijnen uit de jaren '90 of eerder (8) en de vroege jaren 2000 (5). Deze dossiers zijn dus duidelijk een reflectie op verleden omzettingen, daterend van voor de bevoegdheidstransfers van 2002-2003. Net zoals voor Vlaanderen zorgde de zesde staatsvorming voor een bijkomend aantal non-conformiteitsdossiers in 2014. Voor deze dossiers was ook Wallonië niet verantwoordelijk voor de in vraag gestelde omzettingmaatregelen, maar dient de afhandeling van de zaak - uiteraard in samenwerking met het federale niveau - en de rechtzetting van de omzetting door haar te gebeuren.

Wallonië is doorheen de scoreborden van mei 2010 tot en met november 2014 gevat in 21 non-conformiteitsprocedures. Dat is goed voor 21% van alle dossiers (overgenomen en nieuw) waarmee Wallonië belast was. Een derde van deze non-conformiteitsdossiers kan tussen de vijf en tien jaar na het ontvangen van de eerste ingebrekestelling geklasseerd worden; zowat de helft in minder dan vijf jaar. Slechts één dossier, de richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EEG), sleepte langer dan 10 jaar aan: 11.5 jaar na het ontvangen van de ingebrekestelling en ruim 22 jaar na de omzettingssdeadline van deze richtlijn kon het dossier geklasseerd worden na een tweede arrest van het Hof.

Non-conformiteitsdossiers zijn een reflectie van verleden prestaties. Het duurt vaak 2 tot 5 jaar na de deadline vooraleer een ingebrekestelling gestuurd wordt waarin de Commissie de lidstaten ervan op de hoogte brengt dat ze meent dat de gebeurde omzetting in de nationale orde onvolledig is of gebreken vertoont. In een derde van de Waalse non-conformiteitsdossiers verstreek er zelfs meer dan tien jaar tussen de omzettingssdeadline en het opstarten van de inbreukprocedure. Hierbij zijn er drie grote uitschieters waar de ingebrekestelling pas kwam na 15¹¹³, 18¹¹⁴ en 24.5¹¹⁵ jaar.

¹¹³ Richtlijn 91/271/EEG inzake stedelijk afvalwater.

¹¹⁴ Richtlijn 85/337/EEG inzake milieu-effectbeoordelingen.

¹¹⁵ Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand.

Waar intussen de inbreukprocedure afgesloten is of toch Wallonië niet meer gevat is (17/21), gebeurde dit in de meeste gevallen wel vooraleer de Commissie overging tot dagvaarding: in zes gevallen na een met reden omkleed advies, en in vijf gevallen reeds na de ingebrekestelling. In de overige gevallen werd (minstens) een arrest uitgesproken.

Het aantal en aandeel non-conformiteitsdossiers ten opzichte van het totaal aantal omzettingdossiers waarmee Wallonië belast is, daalt gestaag doorheen de opvolgende scoreborden. De dossiers worden dus langzamerhand afgehandeld en afgesloten. Er komen slechts enkele non-conformiteitsdossiers bij en deze worden relatief snel afgehandeld (1 tot 2.5 jaar na ontvangst ingebrekestelling). Sinds 2011 participeert België in het EU-Pilotproject, wat de verbetering deels kan verklaren. Doordat de oude dossiers kunnen worden geklasseerd en er weinig nieuwe (formele) non-conformiteitsprocedures bijkomen, kan men de nalevingsachterstand terugschroeven. In 2014 zien we opnieuw een lichte stijging. Deze is hoofdzakelijk te wijten aan de dossiers die worden overgenomen van het federale niveau als gevolg van de zesde staatshervorming.

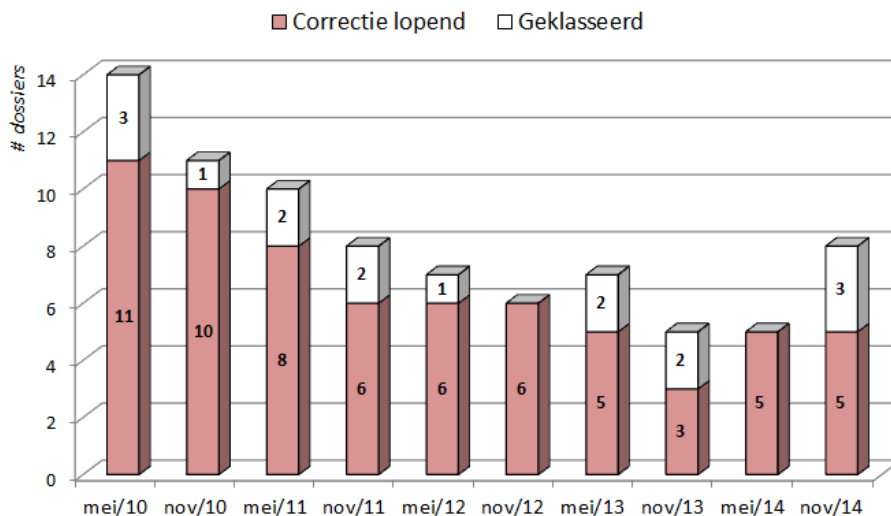
Tabel 5: Regionaal interne markt scorebord: non-conformiteit - Wallonië

(Bron: eigen dataset - Basisdata: communicatie met de Waalse eurocoördinator, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).

Scorebord	Totaal # omzettingdossiers	# non-conformiteitsdossiers	# nieuwe inbreukprocedures non-conformiteit	# geklasseerd bij opstelling scorebord	% non-conformiteit
Mei 2010	34	14	1	3	32,4%
Nov. 2010	30	11	0	1	33,3%
Mei 2011	37	10	0	2	21,6%
Nov. 2011	31	8	0	2	19,4%
Mei 2012	33	7	1	1	18,2%
Nov. 2012	30	6	0	0	20%
Mei 2013	24	7	1	2	20,1%
Nov. 2013	21	5	0	2	14,3%
Mei 2014	23	5	2	0	21,8%
Nov. 2014	19	8	2	3	26,3%
Gem.					22,8%

Figuur 13: Regionaal interne markt scorebord: non-conformiteit - Wallonië

(Bron: eigen dataset - Basisdata: communicatie met de Waalse eurocoördinator, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).



> 4.2.3. Schotland

Als we naar het aandeel non-conformiteitsdossiers tegenover het totaal aantal omzettingssdossiers per scorebord kijken, lijkt Schotland - in vergelijking met Vlaanderen - vaak gevat door dit soort zaken. In heel wat scoreborden maken de correcties aan non-conform geachte omzettingen een vierde of meer uit van de totale omzettingswerklast. Nochtans is non-conformiteit geen groot probleem in Schotland. De absolute cijfers tonen namelijk dat het om een klein aantal oude dossiers gaat die aanslepen en dat er nagenoeg geen nieuwe inbreukprocedures voor non-conformiteit gestart worden. Gezien het relatief lage totaal aantal Schotse omzettingssdossiers per scorebord geven de percentages een vertekend beeld. Het gaat dus om een handvol inbreukprocedures, maar Schotland handelt deze wel traag af. Schotland was per scorebord belast met doorgaans 2 à 3, en maximaal 5 rechtzettingen van non-conforme omzetting naar aanleiding van een inbreukprocedure. Dezelfde dossiers blijven opduiken in de opeenvolgende scoreborden. Er is in de onderzochte periode slechts één non-conformiteitsdossier bijgekomen, de overige betreffen afhandeling van aanslepende procedures, waarvan de meeste ingebrekestellingen reeds dateren van enkele jaren voorheen. Deze

aanslepende dossiers betreffen steeds leefmilieuriichtlijnen, voornamelijk inzake de bescherming van het aquatisch milieu.

De non-conformiteitsprocedures worden in de meeste gevallen geklasseerd na het ontvangen van een met redenen omkleed advies, een enkele na de fase van ingebrekestelling. Al dient hierbij vermeld te worden dat sommige procedures opvallend traag vorderen. In de inbreukprocedure voor non-conforme omzetting van richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand bijvoorbeeld, kreeg Schotland (het Verenigd Koninkrijk) van de Commissie bericht dat onvoldoende maatregelen genomen waren en dat verdere regelgeving vereist was.¹¹⁶ Gedurende een periode van acht jaar stuurde de Commissie echter enkel (bijkomende) ingebrekestellingen. De procedure liep hier al van in april 2006¹¹⁷ - voor de publicatie van de betreffende richtlijn. Het is eigenlijk een inbreukprocedure voor non-conformiteit met de 'vogelrichtlijn' van 1979¹¹⁸. Richtlijn 2009/147/EG vervangt deze richtlijn en bijgevolg werd dezelfde inbreukprocedure voortgezet. Ook de inbreukprocedure voor onvolledige omzetting van de Kaderrichtlijn Water in de UK (en Schotland) is traag gevorderd. Een eerste ingebrekestelling werd verzonden eind 2007, vier jaar na het verlopen van de omzettingstermijn. Pas drie jaar later stuurde de Commissie een bijkomende ingebrekestelling. Een met reden omkleed advies kwam er recent op 22 oktober 2015, acht jaar na de eerste ingebrekestelling. Gedurende de gehele onderzoeksperiode bleef dit non-conformiteitsdossier onopgelost, en de uitkomst ervan is nu nog niet gekend. De traagheid van deze procedure is door externe omstandigheden te verklaren. *“De Commissie was erg ‘geduldig’ voor de behandeling van de kaderrichtlijn Water ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk omdat ze Duitsland had uitgekozen als lidstaat die voor het Hof werd gedaagd voor non-conforme omzetting van de richtlijn. Duitsland interpreteerde een begrip uit de richtlijn anders dan de Europese Commissie. Waarschijnlijk heeft Schotland zich achter Duitsland geschaard omdat ze tot dezelfde interpretatie waren gekomen. De Europese Commissie zette de inbreukprocedures tegen de andere lidstaten ‘on hold’ tot ze duidelijkheid had over hoe het Hof de zaak beoordeelde”.*¹¹⁹ Hoewel de meeste non-conformiteitsdossiers na ongeveer 2,5 jaar worden rechtgezet, zijn er enkele grote uitschieters. Deze hebben echter geen zware gevolgen, omdat ook de procedures erg traag vorderen.

¹¹⁶ Scottish government update on the transposition of EU directives - EERC meeting 15 November 2012.

¹¹⁷ Zaak 2006/2112, Europese Commissie aan het werk.

¹¹⁸ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

¹¹⁹ Vicky Reynaert (2015), persoonlijke communicatie van 7 december 2015.

Met betrekking tot richtlijn 2011/97/EU inzake de specifieke criteria voor opslag van metallisch kwik dat als afval wordt beschouwd, was Schotland gevat in een *nieuwe* non-conformiteitsprocedure. Deze richtlijn had in de praktijk geen effect in Schotland gezien “niemand op Schots grondgebied kwik opslaat en het ook niet waarschijnlijk is dat dit in de toekomst zou gebeuren”.¹²⁰ Voor de omzetting van deze richtlijn liep reeds een non-communicatieprocedure. De Commissie voegde in haar met redenen omkleed advies toe dat ze zowel de Britse als de Schotse regelgeving niet duidelijk en niet afdoende achtte.

De non-conformiteitsdossiers in huidige Schotse scoreborden betreffen dus bijna uitsluitend inbreukprocedures die al een lange tijd lopen. Door het hanteren van een copy-out approach (waarbij de richtlijntekst (nagenoeg) letterlijk wordt overgenomen) of door het gebruik van ambulante bepalingen in de interne wetgeving (waardoor de regelgeving automatisch wordt aangepast aan nieuwe EU-richtlijnen en verordeningen) zou men non-conformiteit kunnen voorkomen. Nochtans is de Britse ‘copy-out’ stijl niet de norm in Schotland. Men tracht ‘Schotse oplossingen voor Schotse problemen’ te vinden en de Europese verplichtingen zo goed en coherent mogelijk in te passen in de interne wetgeving. Het gebruik van ambulante bepalingen ter omzetting van richtlijnen oogst bovendien kritiek van de Commissie. Zij uitte in een aantal omzettingsdossiers bezorgdheid over het gebruik van ambulante bepalingen in de Schotse omzettingsmaatregelen inzake waterbeleid.¹²¹ Een meer waarschijnlijke verklaring zou zijn dat het Verenigd Koninkrijk reeds vanaf april 2008 gebruik maakt van EU-Pilot. Het Verenigd Koninkrijk was één van de lidstaten die zich kandidaat stelde om het EU-Pilot systeem van de Commissie te testen vanaf de start van het project. In gevallen waar de Commissie bedenkingen heeft bij de conformiteit van een omzettingsmaatregel biedt EU-Pilot een bijkomend informeel platform. Zo kunnen formele inbreukprocedures vermeden

¹²⁰ Scottish government update on the transposition of EU directives - EERC meeting 27 June 2013.

¹²¹ Dit gebeurde in het geval van richtlijnen 2006/118/EG inzake de bescherming van grondwater, richtlijn 2008/105/EG inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van waterbeleid, en de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG).

worden.¹²² Het Verenigd Koninkrijk is een van de lidstaten die jaarlijks de hoogste aantallen EU-Pilotdossiers te verwerken krijgt.¹²³

Tabel 6: Regionaal interne markt scorebord: non-conformiteit - Schotland

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen aan EERC, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).

Scorebord	Totaal # omzetting-dossiers	# non-conformiteits-dossiers	# nieuwe inbreukprocedures non-conformiteit	# geklasseerd bij opstelling scorebord	% non-conformiteit
Mei 2010	16	5	0	1	25%
Nov. 2010	19	4	0	1	15,7%
mei 2011	12	3	0	0	25%
Nov. 2011	8	3	0	0	37,5%
Mei 2012	7	3	0	1	28,6%
Nov. 2012	5	2	0	0	40%
Mei 2013	7 (+1)	2 (+1)	0	0	28,6% (37,5%)
Nov. 2013	8	3	0	0	37,5%
Mei 2014	11	3	1	1	18,2%
Nov. 2014	11	2	0	0	18,2%
Gem.					27,4% (28,3%)

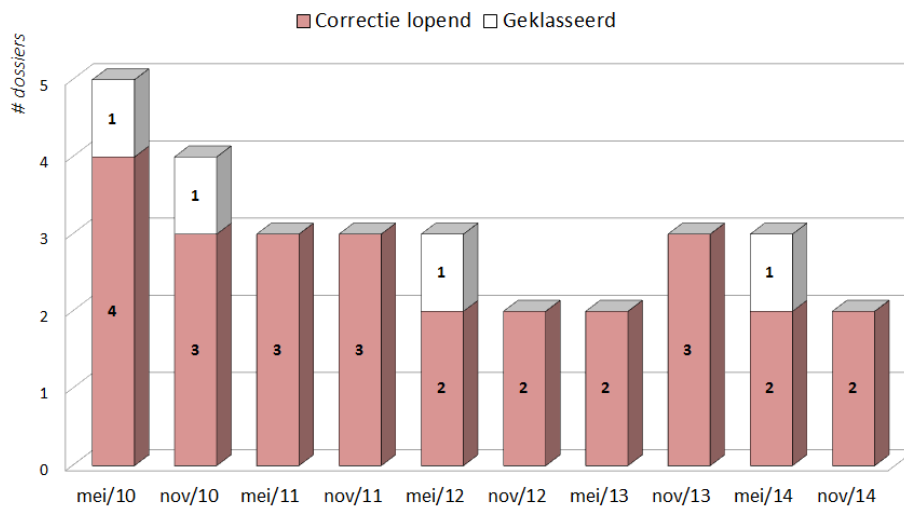
(+#): correctie non-conformiteit, maar niet naar aanleiding van een inbreukprocedure voor deze specifieke richtlijn.

¹²² European Commission, [ec.europa.eu], EU Pilot, via http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/archives/2015/04/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm; Europese Commissie, SEC(2010)182, Report from the Commission: EU Pilot Evaluatiuon Report, Com(20010) 70final, Brussel, 3 maart 2010. Online raadpleegbaar via <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0070:FIN:EN:PDF>, pp.2-3

¹²³ Ibid.

Figuur 14: Regionaal interne markt scorebord: non-conformiteit - Schotland

(Bron: eigen dataset - Basisdata: rapporteringen aan EERC, EurLex, infringement database Europese Commissie en Curia).



5. Analyse: de impact van de verklarende factoren op het omzettingsproces

Leeswijzer

Deze analyse steunt op een documentenanalyse en op de resultaten van de dieptestudie in welke de omzetting van 16 richtlijnen nader bekeken werd. De uitgebreide bespreking van deze omzettingsprocessen vindt u terug in DEEL II van dit rapport. Voor meer informatie over de voorbeelden die hier worden aangehaald verwijzen wij u naar hoofdstuk 6 van deze studie.

> 5.1. Verenigbaarheid met de bestaande regionale wetgeving

In hoeverre de bestaande regionale wetgeving verenigbaar is met de vereisten uit een richtlijn is uiteraard erg case-afhankelijk. Wel blijkt doorgaans, en voor alle drie de regio's, een goede (theoretische) *verenigbaarheid* van de interne wetgeving en de nieuwe Europese bepalingen. De beleidsdomeinen leefmilieu - waaronder ook energie -, landbouw en transport zijn reeds sinds lange tijd 'geëuropeaniseerd'. Een groot deel van de nieuwe richtlijnen in deze materies bouwen daarom voort op eerdere richtlijnen en andere vormen van Europese regelgeving. De regionale wetgeving is reeds aangepast aan deze Europese vereisten en de nieuwe richtlijnen omvatten doorgaans voortzettingen en uitdiepingen van het bestaande beleid. In het landbouwbeleid is er nagenoeg een 'perfect fit', waarbij de nieuwe richtlijnen slechts beperkte - of weinig ingrijpende - wijzigingen vragen. Het gaat hier vaak om wijzigingen in bijlagen die erg technisch of zelfs semantisch van aard zijn. Dit gezegd zijnde kunnen deze nieuwe richtlijnen aanleiding geven tot consolidatie-oefeningen die een vertragend effect kunnen hebben. Ware *tegenstrijdigheden* tussen de richtlijnvereisten en de bestaande regelgeving lijken uitzonderlijk. Althans, ze komen *niet* voor in de case selectie van dit onderzoek.

Nieuwe materies die door de richtlijnen worden geïntroduceerd, zijn vaak innovatief of zelfs experimenteel binnen de interne orde waardoor men 'vanaf nul' kan starten in plaats van de bestaande structuren aan te passen. Voorbeelden zijn de (privé en) gesloten distributienetwerken uit de derde elektriciteitsrichtlijn (2009/72/EG) en de geheel nieuwe technologie inzake de geologische opslag van CO₂ (2009/31/EG) voor zowel Vlaanderen

als Wallonië.¹²⁴ Deze nieuwe concepten bieden dan wel mogelijkheden, ze vormen ook een grote uitdaging, zeker wat expertise betreft. De introductie van nieuwe concepten vraagt veel en tijdrovend onderzoek en studiewerk. Mede als gevolg van de vaak *politiek* gedreven onderhandeling van de richtlijn, is het niet steeds duidelijk voor de lidstaten wat er precies bedoeld wordt, of hoe men de nieuwe concepten in de praktijk zal moeten interpreteren en toepassen. Het nieuwe concept ‘gesloten distributienetwerken’ uit het derde energiepakket (2009/72/EG) bijvoorbeeld is het gevolg van politieke onderhandeling maar vroeg in de praktijk een onderscheid tussen bestaande en nieuwe gesloten distributienetwerken en een bijkomende regeling voor privé-distributienetwerken, dit om tegemoet te komen aan de praktische realiteit en de handhaafbaarheid van het beleid. Met betrekking tot richtlijn 2008/96/EG inzake het beheer van de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur zette de Commissie een pilootprogramma op waarin een aantal regio’s (waaronder de drie Belgische gewesten) best practices uitwisselden en samen zochten naar een goede manier waarop de nieuwe veiligheidsprocedures in de praktijk konden worden gerealiseerd.

Interpretatieve vragen bij nieuwe concepten of methoden stellen zich niet enkel in de hier onderzochte regio’s. Vaak is ‘Europa’ zelf de zaken nog aan het uitzoeken. De Commissie kan *interpretative notes* opstellen of voorzien om ter verduidelijking en uitwerking nog uitvoeringsrichtlijnen op te stellen. Uit de dieptestudie blijkt dat deze richtsnoeren wel eens vertraging oplopen, waardoor de nodige duidelijkheid op zich laat wachten.¹²⁵ Deze vertragingen op Europees niveau veranderen echter niets aan de vooropgestelde omzettingsdeadline en zetten dus extra druk op de entiteiten die de richtlijn dienen om te zetten. Een respondent oppert dat bij blijvende onduidelijkheid een preliminaire vraag kan gesteld worden aan het Hof van Justitie van de EU. Deze kan dan uitsluitsel geven, wat in complexe gevallen meer zekerheid en een snellere afhandeling garandeert dan interne argumenteringen en speculaties met een mogelijke aanmaning voor non-conformiteit als gevolg.

Een ander voorbeeld, richtlijn 2009/126/EG inzake fase II benzinedampt rugwinning, toont hoe de Europese Commissie rekening houdt met de mate waarin de lidstaten een materie reeds intern geregeld hebben. De Commissie heeft hier bewust gekozen voor een minimale harmonisatie zodat de lidstaten hun uiteenlopende maatregelen konden

¹²⁴ Schotland was niet bevoegd voor de omzetting van richtlijn 2009/72/EG en had reeds regelgeving (via het Verenigd Koninkrijk) inzake de geologische opslag van CO₂ (2009/31/EG).

¹²⁵ Bijvoorbeeld voor de omzetting van richtlijn 2010/31/EU inzake energie-efficiëntie van gebouwen, richtlijn 2009/128/EG inzake het duurzaam gebruik van pesticiden, en richtlijn 2009/31/EG inzake de geologische opslag van koolstofdioxide.

integreren in een Europese kader, eerder dan het opleggen van een gedetailleerde Europese regelgeving die meer aanpassingsdruk zou creëren in de lidstaten. In Vlaanderen en Schotland kon deze richtlijn zonder veel problemen worden omgezet, maar de Waalse respondenten gaven aan dat de bepalingen van de richtlijn niet noodzakelijk technisch correct en haalbaar zijn, en dat bijgevolg nog technisch studiewerk vereist was.

Waar een regio voorloper is in een bepaalde materie zou men intuïtief verwachten dat de omzetting vlot zal verlopen. De aanpassing van bestaande regelgeving aan de Europese standaarden is in realiteit niet evident, en men weet niet steeds zijn 'voorsprong' te benutten of zelfs te behouden. Zo was Vlaanderen op het moment van de publicatie een voorloper wat betreft de meldingsformaliteiten van schepen (2010/65/EU), de benzinedamptertugwinning (2009/126/EG) en in zeker zin zelfs inzake de (reglementering van de) geologische opslag van CO₂ (2009/31/EG). Dit resulteerde niet steeds in een tijdige of vlotte omzetting. We zien in de dieptestudie ook dat het Verenigd Koninkrijk de ontwikkeling van enkele richtlijnen wist te beïnvloeden, maar dit voordeel niet wist te behouden in de omzettingsfase. Het Verenigd Koninkrijk had de onderhandeling voor richtlijnen 2009/31/EC inzake de geologische opslag van koolstofdioxide en richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen actief naar zich toe weten trekken en haar beleidsvoorkeuren verzekerd. Tijdens de omzettingsfase kon men er echter niet op kapitaliseren en verloor de UK haar voorsprong. Opmerkelijk is dat Schotland in beide gevallen haar omzetting sneller kon finaliseren dan de administratie in Londen.

De Vlaamse en Waalse regio's zijn gewichtiger dan Schotland in de onderhandelingsfase omdat ze -wat betreft de richtlijnbevestigingen die onder regionale bevoegdheid vallen- een (roterend) woordvoerderschap hebben dankzij het *in foro interno, in foro externo* principe. De Schotse delegatie bij de vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk bij de EU daarentegen, kan de vergaderingen wel bijwonen, maar neemt zelden het woord en dient hierbij steeds de 'UK-line' te volgen. Via participatie in de Raadswerkgroepen kan men vragen stellen tijdens de onderhandelingsfase, waardoor men de richtlijn kan trachten bij te schaven in de richting van de regionale voorkeuren, de omzetting beter kan anticiperen en onduidelijkheden in een vroeg stadium kan uitklaren. Om enerzijds de consequenties van bepalingen goed in te kunnen schatten en pertinente vragen te stellen en anderzijds de omzetting te anticiperen, dient er een goede doorstroming van informatie te zijn tussen de onderhandelaars en de uiteindelijke dossierbeheerders.

Tabel 7: Verenigbaarheid met de bestaande regelgeving
[interpretatieve analyse op basis van diepteonderzoek]

	Richtlijn	Vlaanderen	Wallonië	Schotland
LEEFMILIEU	2008/50/EG	<i>Juridisch goed Praktisch zeer moeilijk</i>	<i>Juridisch goed Praktisch moeilijk</i>	<i>Juridisch goed Praktisch makkelijk</i>
	2008/101/EG	<i>Goed</i>	<i>Goed</i>	
	2009/31/EG	<i>Nieuw Geanticipeerd</i>	<i>Nieuw</i>	<i>Goed</i>
	2009/72/EG	<i>Goed Vaag concept</i>	<i>Goed Geanticipeerd Vaag concept</i>	
	2009/90/EG	<i>Juridisch goed Praktisch makkelijk</i>	<i>Juridisch goed Praktisch makkelijk</i>	<i>Juridisch goed Praktisch makkelijk</i>
	2009/126/EG	<i>Juridisch goed Praktisch makkelijk</i>	<i>Juridisch goed Praktisch makkelijk Vragen bij technische correctheid</i>	<i>Juridisch goed Praktisch makkelijk</i>
	2009/128/EG	<i>Goed nieuwe concepten</i>	<i>Goed nieuwe concepten</i>	<i>Goed nieuwe concepten</i>
	2010/31/EU	<i>Goed nieuwe concepten</i>	<i>Goed nieuwe concepten</i>	<i>Goed nieuwe concepten</i>
LANDBOUW	2008/73/EG	<i>Goed</i>	<i>Goed</i>	<i>Zeer goed</i>
	2008/90/EG	<i>Zeer goed</i>	<i>Zeer goed</i>	<i>Zeer goed</i>
	2010/60/EU	<i>Zeer goed Niet van toepassing</i>	<i>Zeer goed Niet van toepassing</i>	<i>Zeer goed</i>
	2013/45/EU	<i>Zeer goed</i>	<i>Zeer goed</i>	<i>Zeer goed</i>
TRANSPORT	2008/96/EG	<i>Goed maar veel nieuwe elementen</i>	<i>Goed maar veel nieuwe elementen</i>	
	2009/33/EG	<i>Zeer goed</i>	<i>Nieuw</i>	<i>Goed</i>
	2010/65/EU	<i>Zeer goed</i>	<i>Nieuw</i>	
	2012/45/EU	<i>Zeer goed</i>	<i>Zeer goed</i>	

> 5.2. Bevoegdheidsverdeling

In tegenstelling tot de Vlaamse en Waalse regio's, kampt Schotland bij de omzetting van Europese richtlijnen niet met problemen die voortvloeien uit een onduidelijke of betwiste bevoegdheidsverdeling. De duidelijke afbakening tussen 'devolved' en 'reserved' matters in de Scotland Act staat in scherp contrast met de bevoegdheidsverdeling in België waar de omzettingsbevoegdheden onderhevig zijn aan interpretatie. Bovendien is er geen sprake van horizontale bevoegdheidsverdeling in Schotland, omdat men er werkt met een enkel administratief orgaan voor de gehele Schotse regering. Desondanks valt Europese regelgeving in Schotland steeds in zekere mate onder gedeelde bevoegdheid, omdat buitenlands beleid *an sich* een 'reserved matter' blijft voor Londen, wat uiteraard een impact heeft tijdens de onderhandelingen. Daarbij kan een richtlijn een combinatie van 'reserved' en 'devolved' bepalingen bevatten, waardoor coördinatie tussen de administraties vereist is. De Schotse respondenten benadrukken echter wel dat de samenwerking met het centrale niveau doorgaans vlot verloopt. Zij hebben geen weet van gevallen waarbij er onduidelijkheid of onenigheid zou geweest zijn over de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende regeringen en administraties. Bij de omzetting van richtlijn 2009/90/EG inzake de chemische analyse en monitoring van de watertoestand wees een Brits jurist op een problematische verwijzing naar een grensoverschrijdend stroomgebied in de Schotse omzettingsmaatregel. Een echte discussie of onenigheid over bevoegdheden was dit echter niet en de Schotse maatregel werd terstond aangepast. Toch maakt devolutie de omzetting in sommige gevallen ingewikkeld. Voor bijvoorbeeld de geologische opslag van koolstofdioxide (richtlijn 2009/31/EG) werd een complex systeem met een veelvoud aan actoren opgezet voor zowel de omzetting als de uiteindelijke toepassing en handhaving. In Schotland heeft deze complexiteit niet voor omzettingsvertraging gezorgd, maar het blijft af te wachten of de fragmentatie en complexe interacties tussen actoren de praktische toepassing zal bemoeilijken.

De uitzonderlijke optie om af te zien van de Schotse bevoegdheid en een omzetting door te voeren middels VK-wijde regelgeving werd in de onderzochte periode zes maal gebruikt. Deze optie wordt enkel ingezet wanneer ze bijdraagt tot een coherent beleid en een administratieve efficiëntiewinst en waar de omzetting niet politiek geladen is. In regel wordt de sectie 57(1) van de Scotland Act dus enkel ingezet wanneer een VK-wijde omzetting *in fine* niet zal verschillen van de maatregelen die Schotland zou genomen hebben ter omzetting. Twee van de onderzochte richtlijnen werden door middel van deze sectie 57(1) van de Scotland Act omgezet. Dit zijn toch opmerkelijke gevallen, namelijk de pesticiderichtlijn en de richtlijn inzake de commercialisatie van fruitteeltmaterialen. De

pesticiderichtlijn gaf in België aanleiding tot heel wat discussie en complexe structuren, maar blijkt in Schotland niet politiek omstreden. Niet alleen is het pesticidebeleid nauw verweven met gezondheids- en veiligheidsregelgeving welke gereserveerd zijn, bovendien was er in de praktijk reeds een erg gelimiteerd gebruik van pesticiden in Schotland.

In het tweede geval werd initieel geopteerd voor een Schotse omzetting, maar zag men ervan af nadat een ingebrekestelling was ontvangen voor laattijdige omzetting. Men voorziet echter wel dat de Verenigd Koninkrijk-wijde omzettingsmaatregelen slechts tijdelijk van aard zijn, en dan ze kunnen vervangen worden door Schotse maatregelen. Bovendien werd de omzetting van de bijhorende uitvoeringsrichtlijn uit 2014 inzake de certificering van fruitmaterialen wel door Schotland omgezet omdat ze politiek gewichtiger is.

De complexe bevoegdheidsverdeling speelt België regelmatig parten bij de omzetting van EU-richtlijnen. De vraag wie bevoegd is voor welke onderdelen van een richtlijn stelt zich een eerste maal bij het bespreken van een richtlijnvoorstel en het voorbereiden van de onderhandelingspositie en vertegenwoordiging in de Raad. Doorheen de onderhandeling van de richtlijn kan echter nog veel wijzigen, waardoor het bevoegdheidsvraagstuk opnieuw dient geëvalueerd te worden op het moment van de omzetting. Inderdaad, een omzettingsproces vangt aan met de analyse van de bevoegdheden. In België komt dit in feite neer op een interpretatie van de bevoegdheden gebaseerd op de Bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980. De bevoegdheidsaanduiding in deze wet valt echter niet terug op een exhaustieve inventaris van te verdelen aangelegenheden, maar wijst bevoegdheden toe aan de gemeenschappen en gewesten aan de hand van een opsomming van een aantal aangelegenheden. Dit zorgt voor onduidelijkheden en discussie maar biedt anderzijds ook “soepelheid in de interpretatie in het geval van leemte in de wet”.¹²⁶ De bevoegdheidsverdeling is dus niet strikt en eenduidig afgebakend, des te meer omdat verschillende aspecten binnen eenzelfde materie bevoegdheidsrechtelijk verspreid kunnen zijn.¹²⁷

Bij onduidelijkheid wordt intrafederaal overlegd om overeen te komen ‘wie wat neemt en wat niet’. De verschillende bestuurslagen en regio’s onderling zijn het echter niet steeds eens over de bevoegdheidsinterpretatie. Zo ontstond er bijvoorbeeld discussie tussen het Vlaamse en federale niveau over de bevoegdheid over de gesloten distributienetwerken bij de omzetting van de derde elektriciteitsrichtlijn

¹²⁶ De Hemptinne, M., Wytinck, P. (1987). De Bevoegdheidsverdeling na de Staatshervorming van 1980. *Jura Falconis: Juridisch Wetenschappelijk studententijdschrift*. 23(4). P.452.

¹²⁷ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2014). *Gemeenschappen en gewesten: bevoegdheden*, nr. 23.00, Dienst Public relations en internationale betrekkingen, 30 Juni 2014, Brussel.

(2009/72/EG), en werd in de marge van de omzetting van richtlijn 2009/31/EG inzake de geologische opslag van CO₂ een discussie gevoerd tussen voorgenoemde partijen omdat ze beiden bevoegdheid claimden over het transport van CO₂ over land. Het Waalse en Brusselse gewest hebben zich om pragmatische redenen niet verzet tegen de federale bevoegdheidsinterpretatie.

Bovendien wordt de overeengekomen bevoegdheidsverdeling niet noodzakelijk goedgekeurd door de Raad van State. Het is dus mogelijk dat men de ontwerp teksten moet herzien wegens bevoegdheidsoverschrijding in het stadium van de wetgevende procedure. De omzetting van richtlijn 2008/101/EG inzake luchtvaartemissierechten leert ons echter dat het advies van de Raad van State niet steeds gevolgd wordt. De Raad van State had immers een bezorgdheid geuit over de bevoegdheidsverdeling in het Waalse ontwerpdecreet, maar men besliste het advies niet te volgen.

Nadat de (Vlaamse) omzettingsmaatregelen werden aangeklaagd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Grondwettelijk Hof besliste dat een samenwerkingsakkoord vereist was, kon de bevoegdheidsverdeling eveneens niet duidelijk uitgeklaard worden. De Raad van State had bedenkingen bij het eerste ontwerp van samenwerkingsakkoord omdat de bevoegdheidsverdeling niet helder werd uiteengezet. Het samenwerkingsakkoord werd aangepast maar omvat nog steeds geen sluitende identificatie van de bevoegdheden. De Raad van State heeft echter geen inspraak meer in de herwerkte versie. Ditzelfde voorbeeld toont ook dat men er -uit vrees voor een negatief advies en omzettingsvertraging- soms voor opteert om de Raad van State niet te betrekken in het proces. Dit deed men in Vlaanderen door het ontwerpdecreet in te dienen via parlementaire weg.

Deze analyse kan lang aanslepen waardoor de omzettingstermijn sterk wordt ingekort of zelfs niet meer haalbaar is. Bovendien moet er in sommige gevallen, voornamelijk in mobiliteitsdossiers, afstemming zijn van de ontwerp teksten tussen het federale niveau en de regio's en moet er onderlinge overeenstemming over de teksten zelf zijn om ervoor te zorgen dat er geen tegenstrijdige effecten optreden in België. De gewesten moeten dan soms wachten op - of proberen samenwerken met - het federale niveau. Omdat de gewestelijke omzettingen zich zullen baseren op bepaalde federale bevoegdheden moeten ze wachten op de federale uitwerking en kijken welke positie daar genomen werd. Een voorbeeld hiervan is de omzetting van richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen. De gewesten bleken na analyse bevoegd voor de omzetting van één artikel, welke door haar technische aard bovendien nauwelijks interpretatieruimte bood. De gewestelijke omzetting lijkt op het eerste zicht dan ook eenvoudig maar ze diende geënt te worden op de

federale omzettingsmaatregel voor de overige richtlijnbepalingen waardoor men deze moest afwachten alvorens tot de eigen omzetting over te gaan. In Vlaanderen en Wallonië zien we bovendien een verschil tussen de onderzochte beleidsdomeinen. Wat betreft landbouwbeleid is de bevoegdheidsverdeling duidelijk en in regel exclusief regionaal. De omzettingsbevoegdheid kan alsnog gemengd zijn wanneer een deel van de bepalingen federale materie beslaan, zoals bijvoorbeeld voedselveiligheid of veterinaire aangelegenheden (2008/73/EG), maar het onderscheid tussen de regionale en de federale verantwoordelijkheden is duidelijk en de omzettingen kunnen parallel aan elkaar verlopen. In slechts één omzetting (van de dertien waarvoor het Departement Landbouw en Visserij bevoegd was) werd een inbreukprocedure opgestart. Het betrof de complexe omzetting van de Pesticiderichtlijn (2009/128/EG), waar de bevoegdheid niet alleen verdeeld was over het regionale en federale niveau, maar ook horizontaal tussen de departementen landbouw en leefmilieu.¹²⁸ De richtlijnen binnen de domeinen leefmilieu (waaronder energie) en transport zijn minder duidelijk afgebakend. Ze betreffen ook vaak complexe en transversale materies, waardoor de omzetting van de richtlijn een impact heeft op andere beleidsdomeinen of de omzettingsbevoegdheid horizontaal verdeeld wordt over verschillende departementen.¹²⁹ Hier wordt een akkoord over de omzettingsbevoegdheden tussen alle actoren (en de hierop volgende coördinatie) ingewikkelder wat het proces aanzienlijk kan vertragen. Het merendeel van de samenwerkingsakkoorden voor omzetting bevindt zich dan ook in deze twee domeinen.

Het 'ineenklikken' van de bevoegdheden en van de verschillende omzettingsmaatregelen is een grote uitdaging. Niet enkel de verdeling van de omzettingsbevoegdheden maar ook het aan elkaar aansluiten van de deelomzettingen zorgt voor een grote mate van complexiteit.¹³⁰ Samenwerkingsakkoorden kunnen deze puzzel van bevoegdheden samenbrengen in een coherent beleid. Meer dan in Vlaanderen klinken de Waalse stemmen eerder terughoudend tegenover het gebruik van dit instrument voor de omzetting van richtlijnen. 'Samenwerkingsakkoorden zijn intellectueel interessant, maar moeilijk en (te) traag zijn in de praktijk'. Bovenop de intrinsieke complexiteit van het dossier die het Samenwerkingsakkoord aandrijft, komt namelijk de uitdaging om met *alle* betrokken actoren een overeenkomst te vinden waaraan iedereen zich wil binden. De intra-Belgische onderhandeling duurt al snel een tot twee jaar,

¹²⁸ In de dieptestudie wordt de bespreking van deze richtlijn in haar geheel opgenomen onder Leefmilieu.

¹²⁹ In de onderzoeksperiode kwam het elf maal voor dat een richtlijn door meer dan één Vlaams Departement omgezet diende te worden. Hierbij was het departement LNE zes keer betrokken (driemaal met MOW, eenmaal met LV) en MOW vier keer (driemaal met LNE).

¹³⁰ Zie bijvoorbeeld de omzettingen in Vlaanderen en Wallonië van richtlijnen 2009/128/EG, 2009/72/EG, en 2012/45/EU.

waarna iedere entiteit nog uitvoeringsmaatregelen dient te treffen.¹³¹ De omzettingstermijnen voorzien in de richtlijnen laten zo een lang omzettingsproces zelden toe. Helemaal problematisch wordt het wanneer de Raad van State niet akkoord gaat met de bevoegdheidsverdeling zoals die overeengekomen is in het samenwerkingsakkoord, waardoor het proces van voor af aan herstart moet worden.¹³² Men kan deze gevoelige onderhandelingen ook niet steeds tot een goed einde brengen. In het geval van bijvoorbeeld de Pesticiderichtlijn (2009/128/EG), was men met veel ambitie gestart aan een gezamenlijke omzetting door middel van een samenwerkingsakkoord. De onderhandelingen verliepen echter moeizaam en het overleg is uiteindelijk verzand waarna elke entiteit voor eigen rekening de richtlijn heeft omgezet.

¹³¹ Respondent 18.

¹³² Een voorbeeld is de omzetting van richtlijn 2008/101/EG, thans na de vernietiging van de oorspronkelijke omzettingen van het Vlaamse en Waalse gewest en de federale overheid.

Tabel 8: Bevoegdheidsverdeling

[interpretatieve analyse op basis van diepteonderzoek]

	Richtlijn	Vlaanderen	Wallonië	Schotland
LEEFMILIEU	2008/50/EG	Duidelijk (exclusief)		Duidelijk
	2008/101/EG	Betwist		
	2009/31/EG	Duidelijk (exclusief)		Complex
	2009/72/EG	Onduidelijk (gemengd) 6 ^e staatshervorming Betwist		
	2009/90/EG	Duidelijk (exclusief)		Duidelijk
	2009/126/EG	Duidelijk (exclusief)		Duidelijk
	2009/128/EG	Complex (gemengd)		Duidelijk (s57(1))
	2010/31/EU	Duidelijk (exclusief)		Duidelijk
LANDBOUW	2008/73/EG	Duidelijk (gemengd)		Duidelijk
	2008/90/EG	Duidelijk (exclusief)		Duidelijk (s57(1))
	2010/60/EU	Duidelijk (exclusief)		Duidelijk
	2013/45/EU	Duidelijk (exclusief)		Duidelijk
TRANSPORT	2008/96/EG	Duidelijk (gemengd - in praktijk exclusief)		
	2009/33/EG	Onduidelijk (gemengd)		Duidelijk
	2010/65/EU	Duidelijk (gemengd) Intern complex		
	2012/45/EU	Complex (gemengd)		

> 5.3. Coördinatie, planning en opvolging

De coördinatiesystemen in de drie regio's hebben een gelijkaardige blauwdruk (zie figuur 15). Zoals eerder vermeld is er een belangrijk verschil: de Schotse samenwerking en coördinatie met de diensten van het VK steunt niet op juridisch bindende afspraken maar op *goodwill*, terwijl de betrokkenheid van de Belgische deelstaten werd vastgelegd in een samenwerkingsakkoord (zie *hoofdstuk 3*). Dit zorgt voor een andere dynamiek tijdens en tussen de fases van onderhandeling en omzetting.

> 5.3.1. *Informatiestroom en coördinatie tussen onderhandelaars en omzetters*

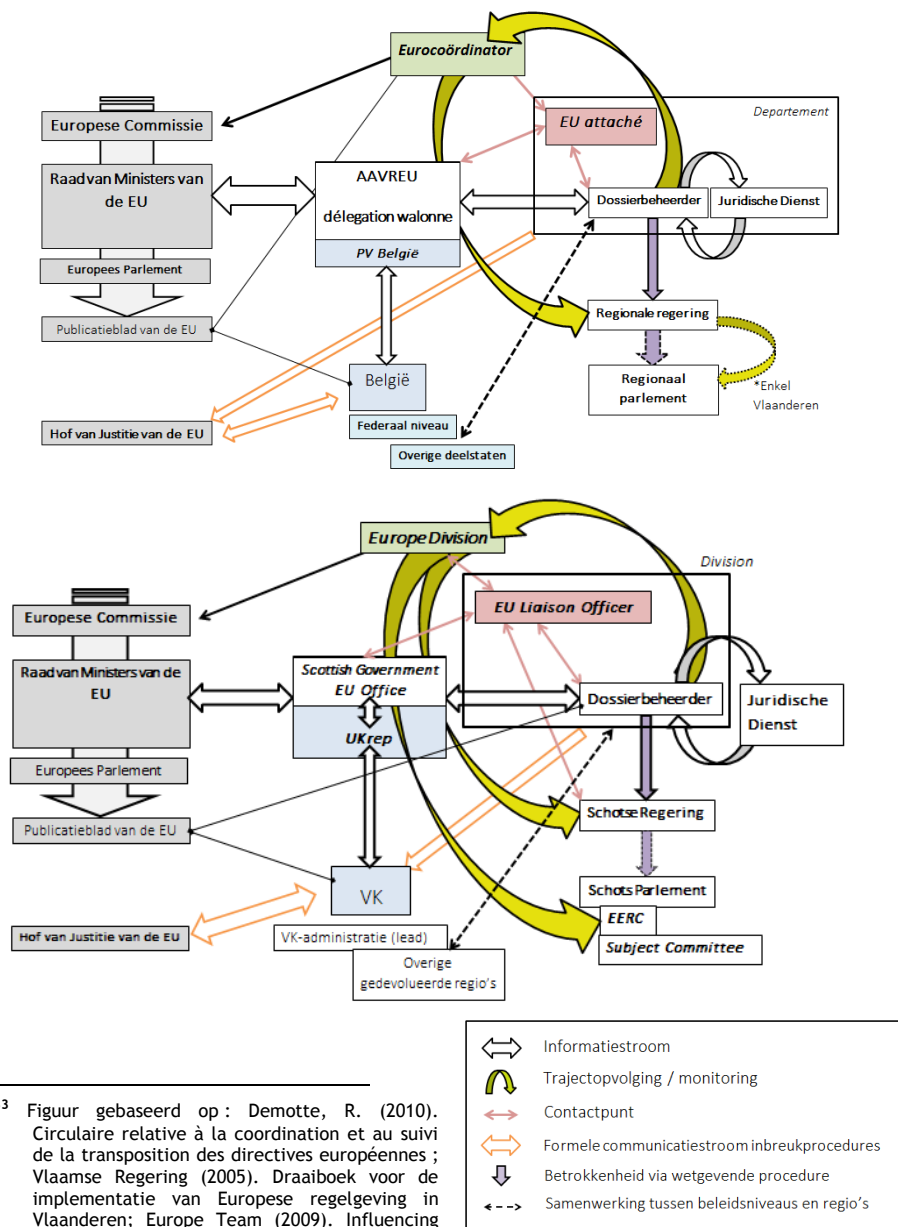
In deze analyse wordt niet zozeer gekeken naar de coördinatie bij het *opstellen* van een nationale onderhandelingspositie, maar wel naar de informatiestroom en coördinatie tussen de onderhandelaars en de uiteindelijke omzetters van een richtlijn. Het gaat dus over de mate waarin de omzetters op de hoogte zijn van de evolutie van het richtlijnvoorstel enerzijds, en de mogelijkheid hebben om hun inzichten ten opzichte van de tekst en wijzigingen onder bespreking naar de onderhandelingstafel kunnen brengen anderzijds.

Kort geschetst hebben zowel Vlaanderen en Wallonië als Schotland een eigen afdeling binnen de nationale permanente vertegenwoordiging van respectievelijk België en het Verenigd Koninkrijk bij de EU. Wanneer onderhandeld wordt over (de bepalingen van) richtlijnen met regionale omzettingsbevoegdheid nemen regionale afgevaardigden deel aan de vergaderingen in de Raadswerkgroepen. Vlaanderen en Wallonië hebben hierbij woordvoerderschap -via een regionale toerbeurtregeling en afhankelijk van het beleidsdomein in hoedanigheid van bijzitter of trekker. De Schotse delegatie kan in regel de vergaderingen meevolgen, maar de *UKrep* behoudt steeds *lead position*. In alle gevallen houden de regio's zich aan de vooraf intern onderhandelde onderhandelingspositie.

De informatiestroom van onderhandelingstafel naar de administratieve dossierbeheerder (en terug) wordt in de drie regio's verzorgd door twee instanties, namelijk de regionale delegatie in de Raadswerkgroepen en EU-attachés die per departement worden aangeduid. De dossierbeheerders geven aan dat ze goed op de hoogte zijn van de voorbereidende fase van de richtlijnen die ze moeten omzetten en dat ze -waar er zich een vraag stelt bij de omzetting- contact kunnen opnemen met de onderhandelaars om meer uitleg en context te verkrijgen.

Wat Schotland betreft, worden voor de onderzochte richtlijnen geen meldingen gemaakt van interpretatievragen in de omzettingsfase of enige vorm van gebrekkige informatiedoorstroming. Het Scottish Government EU

Figuur 15: Schematische voorstelling van de coördinatiemechanismen in Vlaanderen, Wallonië (boven) en Schotland (onder)¹³³



¹³³ Figuur gebaseerd op: Demotte, R. (2010). Circulaire relative à la coordination et au suivi de la transposition des directives européennes ; Vlaamse Regering (2005). Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen; Europe Team (2009). Influencing and Implementing EU Obligations. A Guide for Scottish Government Officials. 2009.

Office regelt een feedback loop: van de beleidsmakers naar de onderhandelingsstafel en terug. De integratie van het Schotse standpunt in de onderhandelingspositie van het Verenigd Koninkrijk, en de Schotse betrokkenheid tijdens de onderhandelingen zijn sterk afhankelijk van de *goodwill* van de VK-regering. Desondanks slaagt de SGEUO erin de cesuur tussen de onderhandelings- en omzettingsfase te doen vervagen.

In Vlaanderen en Wallonië oordelen de dossierbeheerders voor de onderzochte richtlijnen doorgaans aan dat de communicatie en coördinatie tussen beide fases relatief goed verloopt, maar een cesuur tussen beide fases is merkbaar. Niet in alle gevallen weten de dossierbeheerders goed hoe de richtijntekst doorheen de onderhandelingen is geëvolueerd. In enkele gevallen binnen het domein transport twijfelen Vlaamse dossierbeheerders zelfs aan de betrokkenheid van hun gewest in de onderhandelingsfase. Deze onduidelijkheid en onzekerheid is allicht het gevolg van een gebrekkige communicatiestroom, al kunnen het geheugen en de lange tijd die intussen is verstreken hier zeker een rol spelen. De gewesten (of in mindere mate gemeenschappen) volgen de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen op via hun regionale delegatie bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de EU. Al of niet onder woordvoerderschap, deze delegaties volgen het hele onderhandelingsproces en koppelen hierover terug naar hun respectievelijke administratie.

De omzetters oefenen weinig invloed uit op de onderhandeling van de richtlijn, wat enerzijds begrijpelijk is omdat de mandaten van de onderhandelaars ingegeven zijn door de overeengekomen onderhandelingspositie ten tijde van het richtlijnvoorstel. Anderzijds, kan het voorstel nog sterk wijzigen tijdens de onderhandelingen waardoor de omvang, en invulling of zelfs de omzettingsbevoegdheden nog kunnen veranderen. In transportdossiers lijken de Vlaamse hiërarchische lijnen strakker te zijn dan in Wallonië, in die zin dat een aanpassing tijdens de onderhandelingen van een richtlijn, een hele weg moet afleggen vooraleer een beslissing kan genomen worden. Dit kan reacties op amendementen en de inclusie van technische experts en omzetters in de totstandkoming van de richtlijn remmen. Deze studie vindt voornamelijk in de onderzochte leefmilieuriichtlijnen (inclusief energie) dat de dossierbeheerders soms pas in de omzettingsfase ondervinden dat de onderhandelde omzettingstermijn eigenlijk te kort is voor wat moet verwezenlijkt worden.¹³⁴ Daarnaast kan er onduidelijkheid zijn over wat met sommige bepalingen of concepten bedoeld wordt¹³⁵ of dat de richtlijn op technisch vlak niet geheel correct is¹³⁶. Omzetters en technische experts die niet aan de

¹³⁴ Bijvoorbeeld bij richtlijnen 2009/72/EG, 2010/31/EG.

¹³⁵ Bijvoorbeeld bij richtlijnen 2009/72/EG, 2009/128/EG.

¹³⁶ Bijvoorbeeld bij richtlijn 2009/126/EG.

onderhandelingstafel zitten, worden door de delegaties op de hoogte gehouden maar hun betrokkenheid en inbreng in de onderhandeling blijft voorts beperkt, tenzij logischerwijs waar de onderhandelaars dezelfde mensen zijn die nadien instaan voor de omzetting van de richtlijn, al leidt dit - zelfs waar de *juridische* omzetting *strictu sensu* eenvoudig is - niet werktuiglijk tot een tijdige en correcte omzetting van de richtlijn.¹³⁷ De 'feedback lus' tussen onderhandelaars en omzetters is dus niet foutloos. Dit zou kunnen liggen aan een gebrekkige doorstroming van informatie van de onderhandelaars naar de administraties, een beperkt *ownership* van het dossier bij de omzetters net omdàt de tekst nog kan wijzigen en men geen middelen en energie wil 'verspillen', de relatieve rigiditeit van het onderhandelingsmandaat, of een combinatie hiervan.

> 5.3.2. *Planning en trajectopvolging*

Een grondige planning kan helpen het omzettingsproces te sturen en haar vooruitgang te bewaken. Alleen, hoe kom je tot een realistische planning en in hoeverre kan men het omzettingsproces anticiperen? Eerst en vooral moet men weten wàt men dient om te zetten in de regionale orde, welke regelgeving hiervoor gewijzigd en welke gecreëerd dient te worden. Zoals reeds besproken kan informatiestroom tussen onderhandelaars en omzetters gebreken vertonen en kan de verdeling van de bevoegdheden lang aanslepen. Het is bijgevolg van belang in te zetten op een proactieve houding teneinde de juridische omzetting zo snel mogelijk te kunnen aanvangen.

De Vlaamse en Waalse dossierbeheerders (met uitzondering van beide landbouwadministraties) stellen bij aanvang van het omzettingsproces geen volwaardige omzettingsskalender op. De omzetters maken bij de ontvangst van het dossier een ruwe schatting van de haalbaarheid van de omzettingstermijn, een zogenaamde retroplanning. Hierbij schatten ze in hoeveel tijd elke stap van de wetgevende procedure zal innemen. Deze inschattingen zijn gebaseerd op een combinatie van stroomschema's en praktijkervaringen, waarbij men meestal nog een zekere marge voorziet. Deze retroplanning wordt niet uitgeschreven en niet meer gebruikt of ge-updatet doorheen het proces, maar dient als beoordeling van de tijd die men heeft om een ontwerp uit te werken. Alle respondenten geven aan de omzettingsdatum als streefdoel voor ogen te houden, maar benadrukken tevens dat men nooit zeker kan zijn wanneer een definitieve tekst er daadwerkelijk zal liggen. De stappen van de procedure worden één voor één

¹³⁷ Voorbeelden zijn te vinden in de luchtkwaliteitsrichtlijn 2008/50/EG in Vlaanderen en Wallonië, en richtlijn 2009/31/EG in Vlaanderen.

doorlopen zoals en op het tempo dat ze zich aanbieden. Intermediaire deadlines worden niet voorzien of nagejaagd. Een meer gedetailleerde planning wordt pas gemaakt op het moment dat men deze dient bij te sluiten in een antwoord aan de Europese Commissie in het geval van een inbreukprocedure.

Zowel in Vlaanderen als in Wallonië werken de afdelingen binnen landbouw wel met een soort vooruitgangstabel. Op het Departement LV wordt sinds 2005 een vooruitgangstabel gebruikt om het verloop van omzettingssdossiers te plannen. Deze tabel wordt gebruikt “voor de opmaak van regelgeving teneinde retroactieve regelgeving (zoveel als mogelijk) te vermijden. Deze is dus ook dienstig voor de tijdige omzetting van richtlijnen”.¹³⁸ De voortgangstabel is in wezen een Excel-file waarin de stappen van de wetgevende procedures worden weergegeven. De dossierbeheerder kan de gewenste datum van inwerkingtreding - in het geval van omzetting van EU-richtlijnen is dat de uiterste omzettingsdatum - ingeven en aangeven per concrete procedure welke stappen al dan niet gezet moeten worden in het voorziene omzettingsproces. Wanneer er binnen de proceduretijd verlofperiodes vallen, worden deze eveneens meegerekend. Dit gebeurt voornamelijk handmatig door de dossierbeheerder, maar dit *“laat ook toe dat de dossiertrekker ook rekening houdt met zijn eigen verlof en bijvoorbeeld niet enkel met het zomerreces van de Vlaamse Regering”*.¹³⁹ Binnen deze voortgangstabel kunnen zowel de richt- als de effectieve data ingevoerd worden, alsook opmerkingen. Door middel van automatische kleurcoderingen van de cellen wordt bijgehouden of de omzettingsdatum nog haalbaar is of reeds overschreden en of de huidige stand van zaken in de procedure al dan niet in overeenstemming zijn met de geplande datum.

Ook in Wallonië houden de dossierbeheerders op het departement Landbouw een voortgangsdocument (*échancier*) bij, al is deze minder gesofisticeerd. Het gebruik van deze fiche wordt voorgeschreven door de handleiding die in 2010 geschreven werd m.b.t. de coördinatie en de opvolging van omzettingssdossiers.¹⁴⁰ Van de onderzochte respondenten zijn de dossierbeheerders voor landbouwrichtlijnen de enige die de fiche werkelijk gebruiken. eenvoudige kalender wordt bijgehouden in de vorm van een Word-document. Hierop vult de dossierbeheerder bij het ontvangen van het dossier de data in waarop hij inschat dat de stappen voltooid zullen worden. De respondenten geven wel aan dat deze inschatting niet op een specifieke berekening rust maar voortvloeit uit ervaring. Het blijft vaak

¹³⁸ Respondent 41.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Demotte, R. (2010). Circulaire relative à la coordination et au suivi de la transposition des directives européennes, (Demotte, R. - Ministre-Président, en charge des Relations extérieures de la Région wallonne et des Relations internationales de la Communauté française).

‘natte vinger werk’. De data waarop de stappen werkelijk zijn voltrokken worden niet steeds bijgevoerd in de kalender, maar zijn verspreid over verschillende officiële documenten, e-mails en andere bestanden. Voor beide systemen geldt dat de efficiëntie afhankelijk blijft van de manuele invoer en het systematisch gebruik van de tabellen door de dossierbeheerders. Bovendien geeft de administratie het dossier op sommige momenten uit handen waardoor de omzetters niet noodzakelijk een totaalbeeld hebben van het omzettingsproces.

Welk systeem er ook gebruikt wordt ter opvolging van omzettingsdossiers, om een inschatting te kunnen maken van de te nemen stappen en de daarvoor te voorziene tijd, moet men eerst bepalen wat dient te gebeuren. De dieptestudie wijst erop dat ook deze inschatting geen eenvoudige opgave is. In Wallonië bijvoorbeeld zette men de richtlijn inzake de botanische benaming van tomaten bijna te laat om. De omzetting was nochtans eenvoudig en eigenlijk een strikt semantische kwestie. De vertraging kwam voort uit een verkeerde inschatting van de nodige omzettingsmaatregelen, waardoor men -eens het stadium van advies van de Raad van State bereikt, slechts anderhalve maand voor de deadline - alsnog de procedure voor een regeringsbesluit moest opstarten. In Vlaanderen stootte men op een gelijkaardig probleem bij de omzetting van richtlijn 2008/73/EG inzake informatie op veterinair en zoötechnisch gebied. Door de (vijfde) staatshervorming was het niet mogelijk om de bestaande federale en Vlaamse maatregelen te consolideren door middel van regulerende ministeriële besluiten. Drie maand voor het verstrijken van de deadline werd de consolidatie aangevangen via een regeringsbesluit dat uiteindelijk vier maand te laat, maar zonder inbreukprocedure, kon worden aangemeld bij de Commissie.

De Europe Division van de Schotse regering stelde in 2009 richtsnoeren op voor de beïnvloeding en omzetting van Europese richtlijnen. Vlaanderen stelde reeds in 2005 een draaiboek op m.b.t. de implementatie van EU-regelgeving. Wallonië stelde in 2010 een handleiding (circulaire) m.b.t. de coördinatie en opvolging van EU-richtlijnen. Een *good practice* is hier te vinden in het Schotse voorbeeld. De beïnvloeding en omzetting van een Europese richtlijn wordt hierin samengenomen en benaderd als een project. De Europese Division suggereert de dossierbeheerders om zich zo snel en zoveel mogelijk actief te engageren en een ‘*projectteam*’ samen te stellen om het dossier te beheren. Dit team kan een combinatie van beleidsmakers, juristen, Europe Division of SGEUO medewerkers en overige betrokken agentschappen of actoren bevatten.¹⁴¹ In de handleiding is

¹⁴¹ Europe Team (2009). Influencing and Implementing EU Obligations. A Guide for Scottish Government Officials. 2009, Europe Team, International and Constitution Directorate, Scottish Government. P. 18.

voorzien dat de dossierbeheerders -in samenwerking met de juridische dienst - zo vroeg mogelijk na de publicatie van een richtlijn een Implementation Plan opmaken. Dit plan omvat onder andere een korte toelichting bij de richtlijn, schetst en beargumenteert de beleidsopties voor omzetting en de maatregelen die men voor ogen heeft, een omzettingskalender en een inschatting van de nodige middelen. Een initiële versie van dit implementatieplan moet ten laatste 12 weken na de richtlijnpublicatie voorgelegd worden aan de inhoudelijk bevoegde parlamentscommissie. Zodra duidelijk wordt dat een omzetting wetgevende maatregelen zal vereisen, vult de betrokken jurist op vraag van de dossierbeheerder de zogenaamde 'SSI Tracker' aan.¹⁴² Dit is een interactieve databank waarin de vooruitgang van elke SSI wordt bijgehouden.¹⁴³ De SSI Tracker zal de dossierbeheerder er via een automatische mail aan herinneren wanneer hij een implementatieplan moet indienen bij het parlement. Daarnaast omvat dit systeem een pagina waarop de dossierbeheerder doorheen de ontwikkeling van de omzettingsmaatregel voortgang en wijzigingen kan bijhouden.¹⁴⁴

Het implementatieplan is een continue evoluerend voortgangsrapport, waarvan op regelmatige basis ook de ge-updatete versies aan het parlement worden overgemaakt. Latere versies van het implementatieplan bevatten ook een concordantietabel (Transposition Note) waarin per richtlijnbeplating uiteengezet wordt waar de omzetting terug te vinden is in de Schotse regelgeving.¹⁴⁵ Het vroegtijdig opstellen en het regelmatig updaten van een implementatieplan kan de opvolging en voortgang in een dossier bewaken, al blijft de effectiviteit ervan natuurlijk afhankelijk van de mate waarin dossierbeheerders het plan aanvullen en opvolgen en van de eventuele controle die aan het implementatieplan gekoppeld wordt. (U vindt de template voor dit implementatie plan in de bijlage).

De Schotse regering legt duidelijk de nadruk op een proactieve houding en zorgvuldige anticipatie van de omzetting van EU-richtlijnen. De Schotse handleidingen inzake EU-regelgeving promoten een zo vroeg mogelijke betrokkenheid van de Schotse regering -en waar mogelijk de

¹⁴² Europe Team (2012). *Influencing and Implementing EU Obligations. A Guide for Scottish Government Officials*. 3rd Ed., 2012, Europe Team, International and Constitution Directorate, Scottish Government. P. 37.

¹⁴³ De databank bevat dus niet enkel omzettingsmaatregelen, maar ook alle andere ontwerp-SSI's.

¹⁴⁴ Europe Team (2012). *Influencing and Implementing EU Obligations. A Guide for Scottish Government Officials*. 3rd Ed., 2012, Europe Team, International and Constitution Directorate, Scottish Government. P. 37.

¹⁴⁵ Europe Team (2009). *Influencing and Implementing EU Obligations. A Guide for Scottish Government Officials*. 2009, Europe Team, International and Constitution Directorate, Scottish Government.. Pp. 23-24, 42, 45.

dossierbeheerders zelf- in de opmaak en omzetting van EU-richtlijnen. In de mate van het mogelijke denken de dossierbeheerders omzettingspistes uit van zodra duidelijk wordt dat een richtlijn Schotse omzettingsmaatregelen zal vragen. In tegenstelling tot Schotland, blijkt uit de interviews dat Vlaamse en Waalse dossierbeheerders er de voorkeur aan geven om het omzettingsproces pas te starten wanneer een finale, juridisch bindende tekst voorhanden is. Omdat de richtlijntekst doorheen de onderhandelingen nog sterk kan wijzigen, en bijgevolg ook de bevoegdheidsverdeling nog kan veranderen, achten de dossierbeheerders het wijs om energie en capaciteit te sparen voor de omzetting van de werkelijke tekst.

Uit de dieptestudie blijkt dat in uitzonderlijke gevallen omzettingsmaatregelen in Vlaanderen en Wallonië worden voorbereid vooraleer de richtlijn wordt aangenomen op Europees niveau. In Vlaanderen was dit het geval bij de omzetting van de richtlijn inzake de geologische opslag van koolstofdioxide (2009/31/EG). Ten tijde van de ontwikkeling van het richtlijnvoorstel door de Commissie was de Vlaamse dossierbeheerder begonnen met de rechtzetting van de non-conforme omzetting van een gerelateerde richtlijn. De geologische opslag van CO₂ werd op politieke vraag reeds opgenomen in deze ontwerpmaatregel, wat een mooie voorsprong opleverde. Het verdere uitwerken van de omzettingsmaatregel werd tijdens de onderhandelingen *on hold* gezet en op basis van het politiek akkoord tussen de Raad en het Parlement over de richtlijn gefinaliseerd. Kort na de publicatie van de richtlijn was alsnog een wijziging nodig omdat de definitieve richtlijntekst intussen werd bijgeschaafd door de juristen-linguïsten van de EU. In Wallonië anticipeerde de administratie, eveneens op politieke vraag, op de omzetting van de derde elektriciteitsrichtlijn (2009/72/EG). Tijdens de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen werd in 2008 een nieuw elektriciteitsdecreet uitgewerkt met het oog op de omzetting van de nakende richtlijn. Na publicatie van het derde energiepakket diende de omzetting vervolledigd te worden, maar bleek het aangenomen elektriciteitsdecreet ook moeilijk realiseerbaar in de praktijk. Het opstellen van het wijzigingsdecreet dat de omzetting concreet zou vervolledigen bleek een grote uitdaging en kon pas vijf jaar later gerealiseerd worden. Anticipatie lijkt dus wel mogelijk, maar men doet er beter aan deze ontwerp teksten open te laten voor aanpassing aan de definitieve tekst alvorens ze politiek te bekrachtigen en het risico te lopen ze nadien te moeten wijzigen door middel van een nieuw instrument. In Vlaanderen wordt een bijkomende verantwoording voor het afwachten van de finale richtlijntekst aangehaald door de respondenten, namelijk het voorhanden zijn van een juridisch bindende Nederlandstalige tekst. Bijzonder is hierbij de omzetting van de ADN-2013 richtlijn (2012/45/EU), waarbij de Vlaamse dossierbeheerders steunen op de vertaling van het ADN-

verdrag die door de Nederlandse overheid wordt gemaakt. Een eigen vertaling kan fouten bevatten en kost tijd en middelen die niet zomaar beschikbaar zijn. In Wallonië was dit geen factor omdat het ADN-verdrag ook meteen in het Frans verschijnt. Het is denkbaar dat de dossierbeheerders zich baseren op de Engelstalige tekst van de richtlijn tijdens de onderhandeling om de omzetting te anticiperen, al vraagt dit enige 'extra' aandacht. De finale en de vertaalde teksten kunnen andere nuances bevatten dan de tekst waarover een politiek akkoord is bereikt. Het is dus belangrijk om de ontwerp teksten ter omzetting te toetsen aan de vertaalde, juridisch bindende richtlijntekst. In Wallonië bijvoorbeeld werd het ontwerpbesluit ter omzetting van de richtlijn inzake de commercialisatie van fruitteeltmaterialen (2008/90/EG) door de Raad van State in vraag gesteld omdat zij zich - in tegenstelling tot de dossierbeheerders - had gebaseerd op de Franstalige versie van de richtlijn waarin enige ambiguïteit bestond. In Schotland spelen de vertalingen en bijhorende nuances een mindere tot zelfs onbestaande rol, omdat de teksten ter onderhandeling en de originele richtlijntekst of verdrag-teksten steeds in een juridisch bindende Engelse versie voorhanden zijn.

In de drie regio's wordt de vooruitgang van omzettingsprocessen periodiek in kaart gebracht. De informatie over de voortgang van een dossier wordt aangereikt door de dossierbeheerders en samengebracht door een regionaal coördinerend orgaan, zijnde de eurocoördinatoren voor Vlaanderen en Wallonië, en de Europe Division voor Schotland. In Vlaanderen en Wallonië wordt door de eurocoördinator maandelijks een overzicht gemaakt van de ontwikkelingen in de lopende omzettingsprocessen en inbreukprocedures. In Vlaanderen omvat deze maandelijks rapportering alle omzettingsdossiers voor het Vlaamse gewest en de Vlaamse gemeenschap. De rapportering neemt de vorm aan van een nota aan de Vlaamse Regering die nadien per brief ter attentie van het Vlaams Parlement wordt opgemaakt. De rapporteringen worden tevens ook online raadpleegbaar gemaakt op de SharePoint van het Departement internationaal Vlaanderen.¹⁴⁶ De Waalse rapportering wordt overgemaakt aan de Waalse gewestregering, maar niet voorgelegd aan het parlement en niet openbaar gemaakt. Het document omvat alle omzettings- en inbreukdossiers waarmee het Waalse gewest belast is. Voor de Waalse gemeenschap wordt deze oefening niet gemaakt omdat het hier slechts over een klein aantal dossiers gaat en een overzicht bijgevolg weinig meerwaarde zou bieden.¹⁴⁷ De Schotse Europe Division staat in voor de monitoring van Schotse omzettingsprocessen en

¹⁴⁶ Vicky Reynaert, Eurocoördinator voor het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, persoonlijke mededeling, 20/11/15.

¹⁴⁷ Nicola Lollo, Eurocoördinator voor het Waalse Gewest en de Waalse Gemeenschap, persoonlijke mededeling, 20/11/15.

inbreukprocedures en rapporteert halfjaarlijks aan de Schotse ministers en het Schotse parlement.¹⁴⁸ Zesmaandelijks wordt in de vergadering van het EERC een agendapunt opgenomen over de omzetting van EU-richtlijnen waarbij het overzicht van ontwikkelingen en een begeleidende nota van de Schotse regering wordt besproken. Deze opvolging verhoogt de zichtbaarheid van omzettingsprocessen en eventuele problemen en spoort de dossierbeheerders aan het proces op te volgen en te documenteren. Door de hoge frequentie van monitoring en rapportering zal het positieve effect ervan allicht hoger liggen in Vlaanderen en Wallonië dan in Schotland.

> 5.3.3. Coördinatie in de omzettingsfase: samenwerking met het centrale niveau en tussen regio's onderling

De betrokkenheid van Schotland in Europese aangelegenheden wordt uiteengezet in het Memorandum of Understanding van 2013 en het bijhorende concordaat.¹⁴⁹ De meer concrete invulling van het omzettingsproces wordt uiteengedaan in handleidingen die door de Europe Division werden opgesteld. Deze handleiding bestaat sinds 2009 en schrijft de dossierbeheerders voor goede en regelmatige relaties te onderhouden met de omzetters in Londen en de overige gedevalueerde administraties.¹⁵⁰ Waar nodig kan een omzettingsdossier besproken worden op ministerieel niveau in het JMC-Europe, al komt deze maar viermaal jaarlijks samen. In praktijk is ministerieel overleg uitzonderlijk en betreft het enkel dossiers van hoog politiek belang. Geen enkele van de onderzochte richtlijnen werd hier besproken. Het MoU 2013 geeft de aspiratie van de centrale en gedevalueerde overheden weer om, op eerder informele wijze, met elkaar te overleggen. *“[...] Het meeste contact tussen hen (de VK en gedevalueerde administraties) zou moeten plaatsvinden op bilaterale of multilaterale basis, tussen departementen die op dagelijkse basis met de materie bezig zijn. Desalniettemin is enige centrale coördinatie noodzakelijk. Daarom komen de administraties overeen om deel te nemen aan een Joint Ministerial Committee (JMC) [...]. De regering van het VK en de gedevalueerde administraties leggen zich erop toe om, waar mogelijk,*

¹⁴⁸ Europe Team (2009). Influencing and Implementing EU Obligations. A Guide for Scottish Government Officials. 2009, Europe Team, International and Constitution Directorate, Scottish Government, p.10.; EERC, Scottish Government report on the transposition of EU directives (2009-2014).

¹⁴⁹ MoU 2013.

¹⁵⁰ Europe Team (2009). Influencing and Implementing EU Obligations. A Guide for Scottish Government Officials. 2009, Europe Team, International and Constitution Directorate, Scottish Government.; Meest recente versie: Europe Team (2012). Influencing and Implementing EU Obligations. A Guide for Scottish Government Officials. 3rd Ed, 2012, Europe Team, International and Constitution Directorate, Scottish Government.

hun activiteiten uit te voeren middels de normale administratieve kanalen, op officieel of ministerieel niveau".¹⁵¹ De respondenten bevestigen dat de coördinatie met de andere administraties hoofdzakelijk informeel gebeurt op administratief niveau en dat deze contacten een gebruikelijk onderdeel zijn van het omzettings- (of zelfs meer algemeen wetgevend) proces uit zorg voor de coherentie van het beleid in het Verenigd Koninkrijk. De intensiteit van de samenwerking is case-afhankelijk, maar door alle respondenten wordt de coördinatie met de andere niveaus als goed en vlot ervaren. Meestal wordt informatie uitgewisseld tussen de dossierbeheerders, waarbij de Schotse omzetting in sommige gevallen kan worden doorgegeven als een 'template'. Een respondent maakt echter wel de bemerking dat, voornamelijk door het andere juridische systeem, Schotland neigt om separaat te werk te gaan.

In Vlaanderen en in Wallonië is het gebruikelijk om richtlijnen 'elk via zijn weg' om te zetten. Hierbij wordt doorgaans wel contact gehouden met de collega's in de andere regio's en waar nodig met het federale niveau. De coördinatie van de omzettingsmaatregelen vertoont veel variatie doorheen de bestudeerde richtlijnen, gaande van nagenoeg geheel separate omzetting tot gezamenlijke omzetting door middel van een samenwerkingsakkoord. Na de intra-Belgische analyse van de bevoegdheden vangt iedere entiteit aan met de omzetting van de bepalingen die haar toekomen. Het vaakst wordt hierbij geopteerd voor separate omzetting waarbij de gewestelijke collega's tot op zekere hoogte en informeel met elkaar contact opnemen waar dit nodig lijkt. De intensiteit van de samenwerking hangt ook samen met de complexiteit van de richtlijn en de mate waarin bepalingen, concepten of systemen verder moeten worden uitgewerkt. Zo zien we in de omzetting van de energie-efficiëntierichtlijn (2010/31/EU) bijvoorbeeld de oprichting van een interregionale studiegroep voor de uitwerking van de kostenoptimale energieprestatie-eisen.

Respondenten merken dat de intensiteit van de samenwerking ook persoonsgebonden kan zijn. Wanneer de betrokken personen elkaar kennen en regelmatig met elkaar in contact komen zal automatisch meer informatie uitgewisseld worden. Zo wordt aangegeven dat ondanks het grote aantal betrokken actoren, bijvoorbeeld de coördinatie met betrekking tot de omzetting van richtlijn 2010/65/EU inzake meldingsformaliteiten voor schepen vlot verliep omdat de meeste mensen elkaar kenden. De initiële terughoudendheid van de 'nieuwe' actoren verminderde eens regelmatig contact werd onderhouden. De oorspronkelijke omzetting van de luchtvaartemissierichtlijn (2008/101/EG) was erg vlot verlopen, mede door de goede verstandhouding en vlotte samenwerking tussen de Vlaamse en Waalse collega's. De communicatie en samenwerking met het Brussels

¹⁵¹ Art. 23 en 25, MoU 2013.

Hoofdstedelijk Gewest en de federale overheid verliep stroef. De communicatiestroom werd bewust ingeperkt om de discussie over de bevoegdheidsverdeling zo min mogelijk in de aandacht te brengen en zo een vlotte omzetting te verzekeren. Uiteindelijk is de communicatie - vóór de onderhandeling van het samenwerkingsakkoord - voornamelijk gebeurd via rechtzaken.

De respondenten wijzen aan dat er hoofdzakelijk contact is met het federale niveau, waarbij het vooral gaat over de scheidingslijn tussen en verwevenheid van de bevoegdheden en omzettingsmaatregelen. Interregionale afstemming wordt niet noodzakelijk gezien als een meerwaarde omdat het tijdrovend kan zijn en de maatregelen moeten passen binnen het bestaande regionale beleid. Ze moeten dan ook inspelen op de specifieke juridische en praktische realiteit van de regio's waardoor maatregelen niet eenvoudig van de ene naar de andere regio kunnen worden getransponeerd. Bovendien kunnen de politieke en beleidsvoorkeuren verschillen tussen de regio's. Soms kan een omzettingsmaatregel uit een andere deelstaat wel dienen als *inspiratie* wanneer men zelf minder ver staat in de omzetting. Dit wil niet noodzakelijk zeggen dat de tekst wordt overgenomen, maar de ontwerptekst van collega's uit andere regio's kan dienen als studiemateriaal dat de omzetters meenemen in hun afweging van de beleidsopties.

Zo werden de keuzes die de Vlaamse omzetter had gemaakt bij de omzetting van de benzinedampt rugwinningsrichtlijn (2009/126/EG) door de Waalse dossierbeheerders in acht genomen, maar ze beslisten niet dezelfde weg te volgen. Het gebruik maken van omzettingsmaatregelen uit andere Belgische deelstaten is zeker geen automatisme. Bij de omzetting van de geologische opslag van CO₂ (2009/31/EG) bijvoorbeeld ging de Vlaamse dossierbeheerder op zoek naar inspiratie in andere lidstaten die voorlopers waren in de materie. De omzetting in Wallonië verliep moeizaam, maar liet zich niet inspireren door het voor handen zijnde Vlaamse decreet. Het Waalse decreet ter omzetting van de richtlijn verscheen pas vier jaar na haar Vlaamse tegenhanger. Een gelijkaardige situatie deed zich voor bij de omzetting van richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen. In tegenstelling tot het Vlaamse en Brusselse gewest had men in Wallonië nog geen regelgeving in deze materie. Ondanks de beperkte interpretatieruimte in de om te zetten bepaling en het voorhanden zijn van voorbeelden, kon de Waalse omzetting pas een half jaar na de Vlaamse aanmelding afgerond worden. Wat betreft omzetting van richtlijn 2010/65/EU inzake de meldingsformaliteiten voor schepen, worstelt het Waalse gewest met het toepasbaar maken van het Single Maritime Window, maar kunnen de

Vlaamse maatregelen niet worden overgenomen. Dit omwille van verschillen in betrokken actoren, verkeer in de havens en beleidsvoorkeuren.

Tabel 9: Coördinatie en samenwerking (in de omzettingsfase) - Leefmilieuriichtlijnen

[interpretatieve analyse op basis van diepteonderzoek]

	Richtlijn	Vlaanderen	Wallonië	Schotland
LEEFMILIEU	2008/50/EG	Uitwisseling van informatie	Uitwisseling van informatie	Separaat - informele samenwerking
	2008/101/EG	Bewuste beperking communicatie en samenwerking (politiek) Vlaams-Waalse samenwerking	Vlaams-Waalse samenwerking	
		Samenwerkingsakkoord		
	2009/31/EG	Separaat Inspiratie uit andere lidstaten	Separaat	Samenwerking: complexe structuur
	2009/72/EG	Uitwisseling van informatie: ENOVER Separate omzetting (Overleg en betwisting met federaal niveau over bevoegdheden)	Uitwisseling van informatie: ENOVER Separate omzetting	
	2009/90/EG	Separaat	Separaat	Separaat - informele samenwerking (grensoverschrijdend basin district)
	2009/126/EG	Uitwisseling van informatie Vlaams decreet als template	Uitwisseling van informatie Inspiratie in Zwitserland	Separaat - informele samenwerking
	2009/128/EG	Intensieve samenwerking (permanente pesticidewerkgroep + NAPAN Task force) Ambitie Samenwerkingsakkoord en één nationaal actieplan		UK-wijde omzetting (s57(1))
		Uitwisseling van informatie Landbouwluik: nauwe samenwerking met Waals gewest	Uitwisseling van informatie Landbouwluik: nauwe samenwerking met Vlaams gewest	
	2010/31/EU	Gezamenlijke studiegroep (onderdeel richtlijn) (gezamenlijke expertise-opbouw kostenoptimale energie-eisen en ontwikkeling software)		Gedeelde omzetting - samenwerking

**Tabel 10: Coördinatie en samenwerking (in de omzettingfase) -
Landbouw- en transportrichtlijnen**

[interpretatieve analyse op basis van diepteonderzoek]

	Richtlijn	Vlaanderen	Wallonië	Schotland
LANDBOUW	2008/73/EG	<i>Separaat</i>	<i>Separaat</i>	<i>Separaat - opvolgingsvergadering door UK</i>
	2008/90/EG	<i>Separaat</i>	<i>Separaat</i>	<i>UK-wijde omzetting (s57(1))</i>
	2010/60/EU	<i>Separaat</i>	<i>Separaat</i>	<i>Separaat</i>
	2013/45/EU	<i>Separaat</i>	<i>Separaat</i>	<i>Separaat</i>
TRANSPORT	2008/96/EG	<i>Deelname in Pilot4Safety (EU) Gezamenlijke expertise-opbouw Separate omzetting</i>	<i>Deelname in Pilot4Safety (EU) Gezamenlijke expertise-opbouw Separate omzetting</i>	
	2009/33/EG	<i>Separaat</i>	<i>Separaat</i>	<i>Separaat</i>
	2010/65/EU	<i>Vlotte samenwerking Intra-Belgische juridische en technische werkgroepen</i>		
	2012/45/EU	<i>Stroeve samenwerking tussen regio's en met federaal niveau (te meer na 6^e staatshervorming)</i>		

Wanneer de gewesten samenwerken, neemt dit meestal (in hier bestudeerde dossiers) de vorm van informatie-uitwisseling of gezamenlijke expertise-opbouw. Al zijn enkele verschillen tussen de beleidsdomeinen merkbaar. Landbouwrichtlijnen worden gewoonlijk separaat omgezet in elk gewest. Op de maandelijkse bijeenkomst van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid (ICLB) wordt de omzetting van richtlijnen vast geagendeerd. Hier komen de regio's en het federale niveau samen om de voortgang te bespreken. Ze overlopen voor alle omzettingdossiers met landbouwbevoegdheid de stand van zaken en de ontwerpteksten. Een respondent licht toe dat de bespreking focust op de vorm eerder dan op de inhoud van de ontwerpen. Wanneer er inhoudelijke opmerkingen zijn, nemen de ambtenaren van de verschillende administraties op een meer informele wijze contact met elkaar op. Bovendien heeft een van de respondenten ook twijfels bij de meerwaarde van deze structurele agendering. Tot een echte afstemming komt het dus

niet, maar dat zou in veel gevallen ook geen echte meerwaarde brengen omdat de richtlijnen weinig tot geen interpretatiemarge bieden.

In de acht onderzochte omzettingen in het domein leefmilieu varieert de intensiteit van de samenwerking sterk. Het CCIM dient echter wel als een goede basis voor informatie-uitwisseling tussen de betrokken overheden, al leidt dit in de meeste gevallen niet tot een meer intensieve samenwerking bij de totstandkoming van de omzettingsmaatregelen zelf. De separate omzetting van de richtlijn 2009/90/EG inzake chemische analyse en monitoring van de watertoestand is enigszins niet verbazend gezien de hoge techniciteit en nagenoeg onbestaande beleidsvrijheid. De Waalse omzetting van richtlijn 2009/31/EG inzake de geologische opslag van koolstofdioxide daarentegen zou, gezien de Vlaamse voorsprong, baat gehad kunnen hebben bij informatie-uitwisseling en samenwerking. De politieke controverse over de materie stond nauwere samenwerking allicht in de weg.

Twee andere omzettingsprocessen vallen op door een opmerkelijke shift in de intra-Belgische samenwerking. De regio's en het federale niveau startten de omzetting van de Pesticiderichtlijn (2009/128/EG) met een ambitieus plan om de gehele omzetting via een samenwerkingsakkoord te voltooien. De onderhandeling verliep echter moeizaam. Onder druk van de naderende omzettingsdeadline werd de samenwerking afgeblazen en ging men over tot separate omzetting. Ook het bijhorende nationale actieplan wou men oorspronkelijk gezamenlijk opstellen, maar werd uiteindelijk aangemeld als een compilatie van een federaal en drie gewestelijke plannen. In de omzettingsmaatregelen en de actieplannen zien we wel de restanten van de samenwerking. Nadat het idee voor een gezamenlijke omzetting was verlaten, bleven de dossierbeheerders informatie uitwisselen en afstemmen waar mogelijk. De (reeds bestaande) pesticidewerkgroep binnen het CCIM en de NAPAN Task Force die voor de omzetting werd opgestart bleken nuttige fora waar men niet alleen de inhoud van de richtlijn, maar ook het 'ineenklikken' van de verschillende omzettingsmaatregelen bediscussieerde. Voor het landbouwluik van de omzetting werden de Vlaamse en Waalse omzettingen intensief gecoördineerd, al verschillen de uiteindelijke omzettingen sterk van elkaar. Dit is een gevolg van de gewijzigde politieke voorkeuren in het Waalse gewest.

In scherp contrast staat de omzetting van richtlijn 2008/101/EG inzake luchtvaartactiviteiten. Een mondeling akkoord over de verdeling van quota tussen beide gewesten werd reeds afgesloten voor de bevoegdheidsverdeling op het Overlegcomité. Onenigheden over de bevoegdheidsverdeling en het opstellen van een samenwerkingsakkoord bij de initiële bespreking van de richtlijn, namen niet weg dat het Vlaamse en het Waalse gewest aanvingen met de separate omzetting van de richtlijn. De dossierbeheerders hielden op aansturen van het Vlaamse kabinet

leefmilieu het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bewust buiten het proces om een snelle omzetting te bevorderen en de geuite onenigheden over de bevoegdheidsverdeling niet terug op te rakelen (zie ook persoonsgebondenheid hierboven). Het Brusselse Gewest liet het hier niet bij en vocht de Vlaamse omzetting aan voor het Grondwettelijk Hof wegens bevoegdheidsoverschrijding. Het GwH vernietigde het Vlaamse decreet, en iets later eveneens het Waalse decreet dat gebaseerd was op dezelfde quotaverdeling. Uiteindelijk werd de richtlijn (opnieuw) omgezet via een moeizaam onderhandeld samenwerkingsakkoord. De respondenten geven aan dat de coördinatie tussen het Vlaamse en Waalse gewest vlot verliep en de gespannen situatie ten opzichte van Brussel uiteindelijk gedepolitiseerd kon worden door externe omstandigheden. De bewaking van de eigen bevoegdheden stond een inclusief overleg en omvattende coördinatie in de weg. De dossierbeheerders stellen vast dat “meer overleg vanaf het begin, het uit de hand lopen van de situatie had kunnen vermijden. Er was heel weinig communicatie tussen de verschillende kabinetten en door het initieel buitensluiten van de federale en Brusselse regering is de zaak geëscaleerd. De zaak is nooit ‘man tot man’ uitgesproken, maar werd uitgevochten via de rechtbank”. De Vlaamse dossierbeheerders geven ook aan dat ze hun cabinetard herhaaldelijk gewezen hebben op het risico van een exclusieve Vlaams-Waalse samenwerking, maar dat geen gehoor is gegeven aan hun bezorgdheden.

Een Waals respondent binnen transport bemerkt dat de intensiteit van de coördinatie en samenwerking sterk fluctueert naargelang de richtlijn, en dat het niet steeds duidelijk is waarom men voor de ene richtlijn wel in werkgroepen samenkomt, informatie uitwisselt en gestructureerd samenwerkt, en voor de andere niet. De coördinatie tussen de regio's en het federale niveau in de vier onderzochte transportrichtlijnen is inderdaad uiteenlopend. Voor drie van deze richtlijnen werd in werkgroepen overlegd, zij het hoofdzakelijk over de *praktische invulling en toepassing* van de richtlijnvereisten. De concrete omzettingsmaatregelen steunen in zekere mate op een gemeenschappelijk basis maar vertonen duidelijke verschillen. Voor de omzetting van richtlijn 2008/96/EG inzake de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur werd ervoor gekozen de interfederale werkgroep die werd opgericht voor de analyse van de omzettingsbevoegdheden niet meteen op te heffen maar verder te benutten om gezamenlijk kennis en context te verzamelen en een gezamenlijke visie uit te werken. De Belgische gewesten namen bovendien deel aan een Europese studiegroep om de omzetting voor te bereiden. Eens voldoende informatie was ingewonnen om de nodige maatregelen te ontwerpen, werkten de gewesten afzonderlijk verder aan de invulling van de procedures. De uitwerking van de richtlijn en de uiteindelijke omzettingsmaatregelen zijn dan ook

uiteenlopend, al vertonen ze een aantal gemeenschappelijke elementen. De omzetting van richtlijn 2010/65/EU inzake de meldingsformaliteiten voor schepen werd eveneens gezamenlijk bestudeerd. Een juridische en een technische interfederale werkgroep onder Vlaamse pilotage bestudeerden de omzetting en vooral toepasbaar maken van de richtlijn en het Maritime Single Window. De dossierbeheerders geven aan dat deze samenwerking vlot en dynamisch is en dat de werkgroepen ook na de juridische omzetting van de richtlijn actief bleven (en nog steeds zijn). Zoals eerder vermeld heeft dit niet kunnen vermijden dat een aantal knopen wat betreft de toepassing van het centrale aanmeldingssysteem nog niet doorgehakt konden worden in het Waalse (en Brusselse) gewest. De omzetting van de ADN-2013 richtlijn (2012/45/EU) werd besproken in reeds bestaande interfederale werkgroepen en in ad hoc overleg. De Vlaamse en Waalse dossierbeheerders geven aan dat de samenwerking tussen de gewesten en tussen bestuurslagen erg moeizaam verliep omwille van de complexiteit van het dossier en de enge verwevenheid van bevoegdheden. 'Hier is (te) weinig coöperatie en interactie geweest ten aanzien van de omvang en complexiteit van het dossier'. Hoofdzakelijk de samenwerking met het federale niveau liep stroef, in het bijzonder na de regionalisering van bevoegdheden midden 2014. Momenteel wordt een samenwerkingsakkoord onderhandeld dat structureel ADN-overleg moet verzekeren. Bij omzetting van de richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen, tenslotte, werd -eens de bevoegdheidsverdeling helder was- niet gecoördineerd tussen de gewesten. De omzetting vroeg afstemming met het federale niveau omdat de gewestelijke omzetting zich op de federale omzettingsmaatregel moest aansluiten.

> 5.4. Administratieve capaciteit

> 5.4.1. *Ontoereikende administratieve capaciteit?*

In de zesmaandelijksse rapportering van de Schotse regering aan het EERC van het Schotse Parlement worden herhaaldelijke meldingen gemaakt van ontoereikende administratieve en juridische capaciteit, met omzettingsvertraging als gevolg.¹⁵² Dat is goed voor 9% van het totaal aantal omzettingsdossiers waarmee Schotland belast was gedurende de omzettingsperiode. Dit cijfer betreft bovendien enkel de dossiers waarin *expliciet* melding wordt gemaakt van een tekort. Omdat sectie 57(1) van de

¹⁵² Ontoereikende administratieve capaciteit wordt expliciet als oorzaak voor omzettingsvertraging aangegeven in de zesmaandelijksse rapportering van de Schotse Regering aan het EERC voor de richtlijnen 2011/97/EU, 2012/18/EU, 2012/33/EU and 2013/45/EU (Scottish Government report on the transposition of EU directives: EERC, 27.06.13; EERC, 26.06.14).

Scotland Act eveneens ingezet wordt als middel om de Schotse administratie en juridische dienst te sparen en de beschikbare middelen efficiënt aan te wenden, kunnen ook deze omzettingss dossiers een indicatie geven van ontoereikende capaciteit. In totaal wijst dit op een capaciteitsgebrek in één op vijf dossiers, al moet deze uitkomst genuanceerd worden omdat Schotland maar een relatief klein aantal richtlijnen dient om te zetten. De respondenten geven geen specifieke capaciteitsproblemen aan, behalve bij de omzetting richtlijn 2013/45/EU inzake de botanische benaming van tomaten. Een tekort aan capaciteit binnen de administratie en de juridische dienst zorgde voor een initiële achterstand ten opzichte van de omzettingsskalender welke versterkt werd door het parlementair reces.

Vlaanderen en Wallonië zijn met heel wat meer omzettingss dossiers belast dan Schotland. Omzettingss dossiers worden doorgaans ervaren als een vertrouwd onderdeel van de normale werklast op een departement. Hoewel de respondenten niet vaak expliciet refereren naar ontoereikende administratieve capaciteit als oorzaak van omzettingssproblemen, geven ze aan dat omzettingen altijd 'extra' werk betekenen en tijdrovend zijn. Uit de dieptestudie blijkt dat een klein aantal mensen vaak een erg intensieve inspanning moeten leveren om de omzettingssmaatregelen op te stellen en te finaliseren. Ook de uitvoering en nieuwe monitorings- of rapporteringsverplichtingen verhogen de druk op het personeel. Desondanks worden in een periode van besparingen de aanvragen om het personeelsbestand te verhogen niet vaak gehonoreerd. Voor de omzetting van de energie-efficiëntierichtlijn (2010/31/EU) werd bijkomend personeel toegekend, maar de aanvraag heeft een vertragend effect gehad om het omzettingssproces. Enkele respondenten - voornamelijk in het beleidsdomein leefmilieu en in beide gewesten - wijzen op een erg hoge werkdruk en de grote wetgevingsoutput van hun departement.¹⁵³ Zij worden ook belast met het merendeel van de richtlijnen die gewestelijke omzetting vragen en bovendien vaak complexe transversale dossiers betreffen. De werklast die een omzettingssdossier genereert, hangt samen met de interpretatieruimte in de richtlijn en de moeilijkheid van de praktische uitwerking en toepasbaarheid ervan. De werklast gerelateerd aan de studie van de materie, het uitdenken van mogelijke pistes en de coördinatiekost (naar de sector en andere betrokken omzetters toe) worden herhaaldelijk aangehaald.

De Waalse respondenten halen vaker capaciteitsproblemen aan dan hun Vlaamse collega's. Zij geven ook aan regelmatig advocatenkantoren in te zetten om de ontwerp teksten op te stellen en zo het hoofd te bieden aan de hoge werklast en het personeelstekort. Een respondent benadrukt wel dat "juristen en technische experts elkaar moeten complementeren; elk

¹⁵³ Voor Wallonië DG03: Direction Générale Opérationnelle de l'Agriculture, Ressources Naturelles et Environnement (DGARNE).

apart komen ze niet tot de juiste tekst voor het juiste beleid”.¹⁵⁴ Er is dus een nood aan zowel technisch-inhoudelijke als juridische expertise. Deze expertise(s) zijn normaliter voldoende aanwezig binnen de Vlaamse en Waalse administraties. Waar expertise over een specifieke materie ontbreekt, nemen de dossierbeheerders contact op met neutrale professionele of academische experts¹⁵⁵ of haalt men inspiratie uit andere landen en regio's. Zo keken de Waalse dossierbeheerders bij het zoeken naar efficiënte methoden voor benzinedampsterugwinning (2009/126/EG) naar Zwitserland, en inspireerde de Vlaamse dossierbeheerder voor de regulering van de geologische opslag van koolstofdioxide zich op *good practices* uit landen die als voorlopers werden beschouwd in de materie (2009/31/EG). Waar nodig wordt expertise gezocht bij de sector, maar dit blijft een toetsing naar de reacties en naar de praktische implicaties van het voorstel, en niet een *samenwerking* voor het opstellen van de wettekst. Het is niet aan de sector om het beleid voor te schrijven, hoewel beleid zonder draagvlak niet werkt.

Tot slot zorgt personeelsverloop voor verlies van expertise in de materie, maar ook verlies van dossierkennis. Zo gaf een respondent bijvoorbeeld aan dat sinds het vertrek van de expert ter zake, het omzettingss dossier over een viertal personen verspreid werd waarvan niemand specifiek gespecialiseerd was in de materie of voltijds rond het thema werkte. Enerzijds kan men trachten de dossiers van één expert te verdelen over een aantal niet-experts die zich nog moeten inwerken. Anderzijds wordt op deze manier de nieuwe dossierbeheerders niet de mogelijkheid gegeven zich fulltime te richten op de materie en verhoogt de coördinatiekosten. Ook bij legislatuurwissels gaat veel informatie verloren omdat de e-mailaccounts, databanken en dossiers niet langer beschikbaar zijn. Daarenboven zijn de gegevensbanken van de verschillende diensten die in meer of mindere mate bezig zijn met een dossier niet aan elkaar gekoppeld.

> 5.4.2. **Kwaliteit boven snelheid?**

De respondenten uit de drie regio's geven aan dat de omzettingstermijn het ijkpunt is voor de planning van het omzettingproces en dat er steeds naar gestreefd wordt om richtlijnen tijdig en correct om te zetten. In complexere dossiers waar de omzetters de richtlijnbevestigingen verder moeten uitwerken en toepasbaar moeten maken, wijzen de dossierbeheerder er op dat het belang van *goed* werk primeert over een snelle afhandeling. Een Vlaams respondent geeft ook aan 'de doelstelling en niet de deadline' van een richtlijn na te streven. De dieptestudie toont dat

¹⁵⁴ Respondent 36.

¹⁵⁵ Respondent 10.

de dossierbeheerders in Vlaanderen -en enkele in Wallonië- expliciet de focus leggen op de intentie van de richtlijn, eerder dan op haar formalistische verplichtingen en hierbij steunt op wat de Commissie initieel beoogde in haar richtlijnvoorstel. De aandacht van de dossierbeheerders gaat ook uit naar de juridische duidelijkheid en de communiceerbaarheid van het uit omzetting resulterend beleid.

De nadruk op de kwaliteit leidt in een aantal dossiers tot de koppeling van de omzetting met andere wetgevende initiatieven, het opleggen van strengere of breder toepasselijke regels dan wat de richtlijn vereist (goldplating), of het integreren van de omzetting in consolidatieoefeningen. De globalere discussie kan zorgen voor een groter politiek en maatschappelijk draagvlak en een coherent, duidelijk communiceerbaar beleid dat erover waakt de bestaande regelgeving niet te verwateren. Strengere of bredere toepassing van een richtlijn in Vlaanderen en Wallonië lijkt voornamelijk voort te komen uit de uitdrukkelijke politieke wens om het bestaande beleid niet te verslappen. Zo zijn bijvoorbeeld de controles op benzinedamptherugwinning (2009/126/EG) strenger in Vlaanderen en Wallonië dan wat de richtlijn voorschrijft omdat ze dat al waren. In een ander geval, de omzetting van de Pesticiderichtlijn (2009/128/EG), werd de definitie van pesticide -en dus het toepassingsgebied van het beleid - uitgebreid met biociden. Het is trouwens de intentie van de Commissie om de richtlijn naar biociden uit te breiden in een later stadium. Deze 'gold plating' houdt dus tevens ook rekening met de doelstelling van de Commissie en anticipeert toekomstig EU-beleid.

De focus op de kwaliteit van de omzetting en de neiging richtlijnen op een integrale en ambitieuze wijze uit te werken en in te passen in het bestaand beleid, lijkt groter in Vlaanderen dan in Wallonië. Niettegenstaande voorgenoemde voorbeelden, wijst een Waals respondent erop dat administratieve en politieke medewerkers in Wallonië er zoveel mogelijk naar streven om koppelingen te vermijden en een 'a minima' omzetting na te streven om het omzettingsproces beheersbaarder te houden en de kans op tijdigheid te vergroten. Ook in Schotland worden koppelingen en goldplating waar mogelijk vermeden. Wanneer een omzettingsdossier gekoppeld wordt aan andere dossiers kunnen elementen die buiten het omzettingsproces zelf staan het proces blokkeren. Zo werd bijvoorbeeld de omzetting van de Pesticiderichtlijn (2009/128/EG) in Vlaanderen verder vertraagd door de blokkade van het Vlarel-besluit dat een partiële omzetting vroeg maar hoofdzakelijk andere wetgevende initiatieven inhield. In Schotland werd de richtlijn inzake de botanische benaming van tomaten gekoppeld aan de omzetting van een andere richtlijn en liep daardoor vertraging op.

Een ander voorbeeld toont hoe de koppeling van dossiers ook kan leiden tot een bredere toepassing van de Europese vereisten: in Wallonië en

Vlaanderen werd bij de omzetting van de veiligheidsprocedures voor de weginfrastructuur uit richtlijn 2008/96/EG discussie gevoerd over de koppeling van het beleid aan de bestaande verkeersveiligheidsplannen en de uitbreiding van de procedures naar het globale wegennetwerk.

Intellectueel heeft een ambitieuze en alomvattende omzetting zeker verdienste, al moet er over gewaakt worden dat de omzettingsplannen realistisch en voldoende flexibel blijven. Een opvallend voorbeeld is de omzetting van voorgenoemde richtlijn inzake het beheer van de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur (2008/96/EG). De omzetting van beide luiken - het wettelijk kader en de uitwerking van de procedures - werd in Vlaanderen aan elkaar gekoppeld, in de hoop de richtlijn integraal om te zetten bij het verstrijken van de eerst naderende deadline. Op deze manier wilden de dossierbeheerders een coherent en praktisch uitvoerbaar Vlaams beleid verzekeren. De uitwerking van de procedures vroeg veel studiewerk en discussie (o.a. door de uitbreiding naar het globale wegennet) en een integrale omzetting bleek niet mogelijk binnen de gegeven termijn. De omzetting van het wettelijke kader en de uitwerking werden alsnog ontkoppeld, doch te laat. Terwijl de procedures nagenoeg letterlijk uit de richtlijn konden overgenomen worden werd de integratie van het wettelijke kader te laat gerealiseerd en werd België hiervoor gevat in een inbreukprocedure. Zulke inbreukprocedures voor laattijdigheid zouden voorkomen kunnen worden door een goede opvolging van het proces en een tijdige ontkoppeling waar nodig. Het blijft een uitdagende evenwichtsoefening, want de dieptestudie wijst tevens op de noodzaak om vanaf een vroeg stadium aandacht te hebben voor de invulling en toepassing van de omzettingsmaatregelen. Hoofdzakelijk in het Waalse Gewest worden meldingen gemaakt van ontbrekende of geblokkeerde toepassingsmaatregelen bij de omzetting.¹⁵⁶ Terwijl de juridische omzetting van de richtlijn strikt genomen in orde is, kan het beleid in deze gevallen (nog) niet worden toegepast. Hoewel dit niet steeds tot inbreukprocedures leidt, is het uiteraard wenselijk om zulke situaties te vermijden.

Tot slot werd de omzetting van een aantal richtlijnen in Wallonië en Vlaanderen gekoppeld aan een evaluatie en optimalisatie van het intern beleid.¹⁵⁷ De dossierbeheerders geven hierbij aan dat dit sterk heeft bijgedragen tot de kwaliteit, het draagvlak en de coherentie van het resulterend beleid. Consolidaties van de interne wetgeving naar aanleiding van de omzetting van een Europese richtlijn kunnen eveneens het proces

¹⁵⁶ Niet-toepasbaarheid van de omzettingsmaatregelen wordt gemeld voor de omzetting van richtlijnen 2009/31/EG, landbouwluk 2009/128/EG, 2008/96/EG, en 2010/65/EU.

¹⁵⁷ Koppeling tussen de omzetting en de evaluatie en verbetering van het bestaande beleid: richtlijnen 2009/126/EG, 2010/31/EU, 2008/96/EG.

vertragen, maar blijven interessant vanuit de optiek het beleid coherent, begrijpelijk en communiceerbaar te maken. Een consolidatie was bijvoorbeeld nodig in Vlaanderen in het kader van de omzetting van de zoötechnische bepalingen uit richtlijn 2008/73/EG. Initieel wilden de dossierbeheerders de richtlijn omzetten door middel van wijzigingsbesluiten, maar toen dit niet mogelijk bleek, werd geopteerd voor een volwaardige consolidatie-oefening. Deze liep op zich redelijk vlot en leidde niet tot een inbreukprocedure, al kwam de omzettingsmaatregel pas vijf maand na de omzettingsdatum. In Schotland stelde men enkele consolidatie-oefeningen uit met het oog op toekomstige Europese regelgeving en herschikkingen die op dat moment in de pijplijn zaten om dubbel werk te vermijden.

Tabel 11: Kwaliteit boven snelheid?

[interpretatieve analyse op basis van dieptestudie]

	Richtlijn	Vlaanderen	Wallonië	Schotland
LEEFMILIEU	2008/50/EG	<i>Halen normen problematisch</i>	<i>Halen normen problematisch</i>	<i>Strenger (na omzetting)</i>
	2008/101/EG	-	-	
	2009/31/EG	<i>Toepassing problematisch</i>	<i>Toepassing problematisch</i>	-
	2009/72/EG	<i>Breder</i>	<i>Breder</i>	
	2009/90/EG	-		-
	2009/126/EG	<i>Strenger Koppeling aan evaluatie</i>	<i>Strenger Koppeling aan evaluatie</i>	-
	2009/128/EG	<i>Breder</i>	<i>Breder Toepassing problematisch</i>	-
	2010/31/EU	-	<i>Koppeling aan evaluatie</i>	-
LANDBOUW	2008/73/EG	<i>consolidatie</i>	-	-
	2008/90/EG	-	-	-
	2010/60/EU	-	-	-
	2013/45/EU	-	-	-
TRANSPORT	2008/96/EG	<i>Breder Strenger koppeling aan evaluatie</i>	<i>Breder Toepassing problematisch</i>	
	2009/33/EG	-	-	-
	2010/65/EU	<i>Koppeling aan evaluatie</i>	<i>Toepassing problematisch</i>	
	2012/45/EU	-	-	

> 5.5. Politieke Prioriteit

De regeringen en parlementen van de regio's hechten belang aan de naleving van hun Europese verplichtingen en verantwoordelijkheden. Naast een globalere aandacht voor omzettingen- en inbreukdossiers, kan ook de mate waarin specifieke dossiers politieke prioriteit ontvangen het verloop en de uitkomst van een omzettingproces beïnvloeden. Het effect van dat het politiek belang heeft op de omzetting van een richtlijn is echter niet eenduidig. Enerzijds geldt het argument dat verhoogde politieke aandacht de omzetting van een richtlijn zal bespoedigen. Anderzijds kan politieke gevoeligheid of een levendig debat de omzetting remmen. Politieke aandacht betekent dus zeker niet dat er geen politieke blokkades optreden in een dossier. De respondenten uit alle drie de regio's geven aan dat omzettingdossiers niet prioritair zijn ten opzichte van 'interne' dossiers. Ze vormen een deel van de gebruikelijke werklast en worden dermate behandeld. Dit gezegd zijnde streven de dossierbeheerders steeds naar het respecteren van de deadlines, maar doen dit zonder het dossier een bijzondere voorrang te verlenen of aan te jagen op politiek niveau. Een Waals respondent geeft aan dat de administratie de omzettingstermijn als 'startpunt' neemt voor haar planning en maximaal inzet op de tijdige afronding van de omzetting, maar dat de duur en complexiteit van het proces lastig is te schatten zijn omwille van de (relatieve) onvoorspelbaarheid van adviezen, sectorale consultaties en politiek debat. Deze uitdaging wordt door de grote meerderheid van respondenten uit de drie regio's bevestigd.

In Schotland maakt men om pragmatische redenen gebruik van secundaire regelgeving in de vorm van *Scottish Statutory Instruments* (SSIs) om EU-richtlijnen om te zetten. Het Schotse parlement heeft slechts een beperkte invloed op deze instrumenten. Eerst en vooral wordt de maatregel door de minister ondertekend en verkrijgt dus kracht van wet *vooraleer* hij voorgelegd wordt aan het parlement. Onder de -meest gebruikte- negatieve procedure kan het parlement middels een expliciet veto de SSI ongeldig verklaren, maar kan de tekst niet amenderen.¹⁵⁸ Om wijzigingen aan te brengen moet een amenderend SSI worden aangenomen of moet men de originele SSI intrekken en een nieuwe voorleggen.¹⁵⁹ Deze methode van omzetten en beperkte parlementaire betrokkenheid staat in schril contrast met de procedure in Vlaanderen en Wallonië. Verschillende Vlaamse

¹⁵⁸ Scottish Parliament (n.d.). Guide to Scottish Statutory Instruments. Online raadpleegbaar via www.scottish.parliament.uk/S4_SubordinateLegislationCommittee/Guide_to_Scottish_Statutory_Instruments.pdf.

¹⁵⁹ Ibid.

dossierbeheerders geven bovendien aan vanuit het parlement uitdrukkelijk de vraag te hebben ontvangen om reguleringsimpactanalyses toe te lichten, maar ook *besluiten* ter discussie voor te leggen aan het parlement.¹⁶⁰

De politieke kleur van de bevoegde minister kan een vertragende rol spelen wanneer de omzettingsverantwoordelijkheid over ministers met divergerende belangen verdeeld is. De omzettingsmaatregelen moeten dan tegemoet komen aan uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen zonder dat ze elkaar uithollen of het beleid incoherent maken. De tegenstrijdigheid van de belangen van de ministers en het vertragende effect ervan werd erg duidelijk in de Waalse omzetting van het derde energiepakket (hier richtlijn 2009/72/EG). De dossierbeheerder geeft aan dat er een duidelijke politieke wil was om Ecolo te remmen in de wijze waarop zij de richtlijn wilde omzetten en haar streven naar een koppeling aan hernieuwbare energie.

Verkiezingen en veranderingen van minister tijdens de omzettingsfase kunnen bovendien het proces vertragen. Bij de omzetting van de Pesticiderichtlijn in Wallonië bijvoorbeeld veranderde de insteek en logica van de omzettingsmaatregelen drastisch met de overgang van een Ecolo naar een CdH-minister in 2014. Het tot dan toe geleverde werk en de ontworpen wetteksten werden opzij geschoven en het proces ving opnieuw aan om aan de nieuwe politieke voorkeur te voldoen. De dieptestudie vindt zulke situaties niet terug in de onderzochte omzettingsdossiers voor Vlaanderen. Een Vlaams respondent geeft wel aan dat men binnen leefmilieu regelmatig moet opboksen tegen andere economische en maatschappelijke belangen en tegen het lobbywerk van de grote industrieën. Een groene minister zal meer aandacht hebben voor milieubelangen, maar zelfs dan is het niet evident om de balans te doen omslaan van economie naar ecologie, van industrie naar natuur.

De politieke urgentie voor de omzetting van landbouwrichtlijnen - met uitzondering van de Pesticiderichtlijn ligt klaarblijkelijk lager dan in de domeinen leefmilieu en transport. De omzetting van deze richtlijnen verloopt eerder routinematig en de ontwerp teksten kunnen vaak de wetgevende procedure doorlopen '*comme une lettre à la poste*'. Dit is niet eigen aan de regio's of de organisatie van de landbouwdivisies, maar heeft te maken met de hoge techniciteit, de quasi-onbestaande *marge de manoeuvre*, de lage aanpassingsdruk en het beperkte socio-economische belang van deze richtlijnen. Dit neemt natuurlijk niet weg dat consultaties plaatvinden met de betrokken sectoren en dat discussies kunnen ontstaan over de omzettingsmaatregelen. Het leeuwendeel van de landbouwrichtlijnen betreft materies die niet leiden tot grote politieke

¹⁶⁰ Bijvoorbeeld bij de omzetting van de Pesticiderichtlijn 2009/128/EG en richtlijn 2008/96/EG inzake het beheer van de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur.

aandacht, al is levendig politiek debat zeker niet uitgesloten. Denk bijvoorbeeld aan de Pesticiderichtlijn of controversiële materies zoals genetisch gemanipuleerde organismen. De relatieve politieke ongevoeligheid van landbouwrichtlijnen is dus niet eenduidig terug te leiden naar het beleidsdomein *in se*, maar wel naar de *aard* van de richtlijn. Doorheen de (drie) beleidsdomeinen zien we dat de politieke aandacht voor technische richtlijnen met weinig interpretatieruimte beperkt is.¹⁶¹ Dat is ook logisch omdat de beleidsmakers en politici hier nagenoeg geen beleidsvrijheid hebben. Waar een richtlijn veel keuzevrijheid laat aan de lidstaten - en bij extensie aan deelstaten met omzettingsbevoegdheid - is politiek debat frequenter en levendiger.

De uitwerking van de richtlijnvereisten kan gelinkt worden aan interne initiatieven of vormen van goldplating waarbij de discussie over de omvang en de koppeling of de striktheid van de regels de omzetting politiek kan blokkeren. Een voorbeeld is de omzetting van richtlijn 2008/96/EG inzake het beheer van de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur die zowel in Vlaanderen als in Wallonië werd gekoppeld aan een levendig debat over de uitbreiding van de veiligheidsprocedures naar het integrale wegennet. Terwijl in Vlaanderen initieel werd ingezet op een verregaande en integrale omzetting van de wetgevende procedures, de richtlijnen ter praktische toepassing én de eventuele uitbreiding naar het globale wegennetwerk, opteerden de Waalse collega's voor een gefaseerde omzetting (zoals voorzien in de richtlijn). Beide gewesten liepen vertraging op en werden in een inbreukprocedure gevat. Vlaanderen kon haar volledige omzetting afronden iets meer dan een jaar na de omzettingsdatum. In Wallonië is de juridische omzetting voltooid, maar is de richtlijn nog niet uitvoerbaar gemaakt. De nodige maatregelen bevinden zich in een politieke impasse waarvan de oorzaak niet duidelijk is. Andere instanties van goldplating (in meer of mindere mate) uit deze dieptestudie zijn: de inclusie van biociden in het toepassingsbereik van de Pesticiderichtlijn in Vlaanderen en Wallonië (Schotland maakt gebruik van UK-wijde omzetting); de toevoeging derde figuur 'privé distributienetwerken' naast gesloten distributienetwerken en directe leidingen/lijnen bij omzetting van de derde elektriciteitsrichtlijn in Vlaanderen en Wallonië (Schotland niet bevoegd); en de expliciete politieke wens voor het opleggen en/of behouden van regels die strenger zijn dan de Europese minimumeisen bij de controle van fase II benzinedampt rugwinning in Vlaanderen en Wallonië.

¹⁶¹ Zo was er bijvoorbeeld ook weinig *politieke* aandacht voor de omzetting van richtlijnen 2009/33/EG (bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen), 2009/90/EG (chemische analyse en monitoring van de watertoestand), 2010/65/EU (meldingsformaliteiten voor schepen), en 2012/45/EU (vervoer van gevaarlijke goederen over de weg).

Door de omzetting te koppelen aan andere wijzigingen in de regelgeving kan weliswaar een zekere administratieve efficiëntie en coherentie van het beleid bekomen worden, maar men loopt ook het risico dat een blokkade ten aanzien van andere elementen die in de ontwerptekst werden opgenomen de omzetting belemmert. Een voorbeeld hiervan is de invoeging van de (gedeeltelijke) Vlaamse omzetting van de Pesticiderichtlijn in de Vlarel-trein welke de wetgevende procedure maar kon afsluiten na twee jaar omwille van verscheidene blokkades en discussiepunten. Terwijl de Vlaamse respondenten veelal aangeven de focus te leggen op het inhoudelijk nastreven van de doelstelling van de richtlijn, wijzen enkele Waalse dossierbeheerders op het voordeel van minima omzettingen. Een Waals respondent geeft aan dat men er binnen het leefmilieu- en landbouwbeleid over waakt zo weinig mogelijk aan goldplating te doen en zo min mogelijk omzettingen te koppelen aan andere dossiers om zo politieke blokkades te vermijden. De administratie opteert dan ook vaak voor bijna woordelijke of toch minimale omzettingen van EU-richtlijnen omdat zulke omzettingen vlotter politieke goedkeuring verkrijgen.

Uit de dieptestudie blijkt dat omzettingssdossiers vaak *doorheen* het proces aan prioriteit winnen. De politieke aandacht komt dan niet zozeer voort uit debat over de *inhoud* of invulling van de richtlijnbevestigingen, maar wel uit een wijziging in de *context* waarin de omzetting zich voltrekt. Naast het naderen van de omzettingstermijn wijst de dieptestudie op drie redenen voor toegenomen aandacht: (1) het opstarten of vorderen van inbreukprocedures, (2) media-aandacht¹⁶², en/of (3) interne betwistingen.

De beslissing van de Europese Commissie om een inbreukprocedure te initiëren of in een lopende procedure verdere stappen te ondernemen leidt in sommige, maar zeker niet alle, gevallen tot politieke urgentie. Ook media-aandacht voor een bepaalde problematiek kan hier een rol spelen. De Vlaamse omzetting van de luchtkwaliteitsrichtlijn (2008/50/EG) en de bijhorende inbreukprocedures kregen geen bijzondere politieke aandacht tot op het moment waarop de Commissie in juni 2015 besliste tot een dagvaarding over te gaan. Het debat over luchtkwaliteit loopt tevens samen met discussies over de Oosterweelverbinding, dieseltarieven, bedrijfswagens, UPlace en dergelijke. In afzienbare tijd is de politieke aandacht voor deze problematiek flink gestegen en de problematische situatie in België sterk gemediatiseerd. Maatschappelijke en media-aandacht genereerde ook politieke urgentie in het dossier omtrent de terugwinning van benzinedampen in tankstations (richtlijn 2009/126/EG), althans in Vlaanderen waar een onderzoek van Test-Aankoop wees op de

¹⁶² De richting van de relatie tussen media- en politieke aandacht wordt hier in het midden gelaten. Deze studie onderzoekt niet verder of de politieke prioriteit een gevolg is van media-aandacht of andersom.

tekortkomingen in de praktijk. Deze aandacht onderlijnde in dit geval de noodzaak voor een spoedige en degelijke omzetting en bevorderde het proces. Een ander opvallend voorbeeld waar een inbreukprocedure de aandacht verscherpt, is de omzetting van de richtlijn inzake de geologische opslag van CO₂ (2009/31/EG) in Vlaanderen. De omzetting van de richtlijn werd reeds voorbereid vooraleer het voorstel ter onderhandeling werd gelegd in de Raadswerkgroepen. De politieke urgentie voor deze omzetting kwam uit haar koppeling aan de omzettingsrechtzetting m.b.t. een gerelateerde richtlijn uit 1994 inzake de inwinning van koolwaterstoffen. Deze incorrectheid kwam aan het licht in 2007 en een ingebrekestelling werd ontvangen de dag dat de Commissie het nieuwe richtlijnvoorstel aannam. De rechtzetting van de non-conformiteit en de omzetting van de nieuwe richtlijn werden gekoppeld en kregen hoge politieke prioriteit. Dit bleek niet voldoende want de richtlijn werd alsnog te laat omgezet, hoofdzakelijk omwille van een ontbreken aan technische expertise in de erg nieuw technologie en methodiek. In Wallonië worden dan weer minder directe koppelingen gevonden tussen (de evolutie van) inbreukprocedures en expliciete politieke urgentie, al droeg bijvoorbeeld het met reden omkleed advies voor laattijdige omzetting van de Pesticiderichtlijn wel bij aan de aandacht die op het dossier gevestigd werd. Een markant voorbeeld waar de start van een inbreukprocedure de omzetting sterk beïnvloedde zien we in de Schotse beslissing om richtlijn 2008/90/EG inzake het in handel brengen van fruitteeltmaterialen om te zetten door middel van Verenigd Koninkrijk-wijde maatregelen om zo de geïnitieerde inbreukprocedure voor non-conformiteit zo snel mogelijk af te handelen.

Interne betwistingen van ontwerpmaatregelen die door andere entiteiten worden neergelegd of interne onenigheid en controverse over de wijze waarop men de richtlijn wenst om te zetten, wijzen eveneens op een verhoogde politieke aandacht die uitgaat naar een dossier. De voorheen eerder technische omzetting van richtlijn 2008/101/EG inzake luchtvaartemissierechten werd sterk gepolitiseerd nadat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de Vlaamse omzettingsmaatregel aanklaagde voor het Grondwettelijk Hof. Vanaf dat moment werd de hele zaak een hoog gevoelige prioriteit binnen Vlaanderen. Omdat de Waalse omzettingsmaatregel -die inhoudelijk gelinkt was aan het vernietigde Vlaamse decreet - wat later eveneens geannuleerd werd door het Grondwettelijk Hof, nam ook hier de politieke prioriteit toe. Dat was weliswaar in mindere mate het geval omdat de betwisting ten gronde ging over de veilingopbrengsten van luchtvaartemissierechten in Brussel-Nationaal Luchthaven. Het Waalse gewest was dus niet direct getroffen door de bevoegdheidsoverschrijding waardoor het dossier hoofdzakelijk technisch van aard bleef. De rechtzetting van de omzettingsmaatregelen vroeg

uiteindelijk een samenwerkingsakkoord, dat door de politieke gevoeligheid moeizaam tot stand kwam. Uiteindelijk was het de beslissing van de Commissie om het bestek van de richtlijn te beknotten die de inzet verminderde en de zaak kon depolitiseren. Omzettingsprocessen waar betwisting ontstaat over de bevoegdheidsverdeling zijn bijgevolg sterk politiek geladen. Zo ook bij de omzetting van het derde energiepakket. Een Vlaams respondent wijst erop dat men uit nature de eigen bevoegdheden zo maximaal mogelijk tracht in te vullen en het Grondwettelijk Hof als scherprechter dient op te treden bij betwisting. Voorbovengenoemde dossiers werden procedures aangespannen voor het Grondwettelijk Hof. Wallonië was *mutatis mutandis* betrokken in de eerste en niet betrokken in de tweede.

Interne onenigheden kunnen ook voortkomen uit tegenstrijdige belangen of visies van de bij omzetting betrokken actoren binnen eenzelfde entiteit. Waar richtlijnbepalingen vaag of facultatief zijn, geneert hun omzetting veel stof tot discussie. Voorbeelden hiervan zien we in de omzetting van facultatieve bepalingen uit de Pesticiderichtlijn en in richtlijn 2009/33/EG inzake de geologische opslag van koolstofdioxide. In Wallonië was deze laatste onderwerp van hevig politiek debat omwille van de controverse over de nieuwe en ongekende techniek. De richtlijn voorziet dat men hetzij de geologische opslag moet verbieden, hetzij ze toelaten onder bepaalde voorwaarden. De politieke keuze in het Waals Gewest bleef lang onduidelijk en voor- en tegenstanders discussieerden uitvoerig over de strenge voorwaarden waaronder zulke opslag mogelijk gemaakt kon worden.

Geen enkele Schotse respondent geeft aan dat het omzettingsproces gepaard ging met een merkbaar verhoogde politieke prioriteit of levendigheid van het politieke debat. In het geval van de luchtkwaliteitsrichtlijn (2008/50/EG) werd wel gewezen op het belang dat aanhoudend door de Schotse regering wordt gegeven aan milieu- en luchtkwaliteitszaken. De richtlijn lag dan ook in lijn met wat men intern wilde bereiken, en men wil zelfs verder gaan dan wat minimum wordt opgelegd door Europa. Ook bij de omzetting van richtlijn 2009/31/EG inzake de geologische opslag van koolstofdioxide (CSC) is er enigszins sprake van een verhoogde politieke aandacht, zij het hoofdzakelijk in Londen. Het Verenigd Koninkrijk is een grote voorstander en voorloper wat betreft deze nieuwe technologie. Londen anticipeerde de richtlijn en legde opzettelijk de eerste basis voor de CSC-wetgeving vooraleer ze onderhandeld werd op Europees niveau teneinde haar positie als voorloper te vrijwaren. Op de groenen na, stond iedereen -in Londen en in Edinburgh - voluit achter de ontwikkeling van de CSC-technologie. In tegenstelling tot Whitehall kon Schotland de richtlijn tijdig omzetten.

Alles samengenomen is een verhoogde politieke aandacht zichtbaar in dezelfde omzettingsdossiers doorheen de drie regio's. Daarbij dient vermeld te worden dan levendige politieke discussie en controverse in Vlaanderen en Wallonië zich situeren in de omzetting van richtlijnen waarvoor Schotland niet bevoegd was¹⁶³, of waar de Schotse regering gebruik maakte van sectie 57(1) van de Scotland Act.¹⁶⁴ Tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest zijn er wel enkele verschillen in de intensiteit en oorsprong van de politieke aandacht. Hoewel deze hoofdzakelijk case-specifiek blijven, zijn er toch enkele opvallende tendensen. Enerzijds lijkt de tegenstrijdigheid van de politieke belangen van betrokken ministeries vaker voor te komen in Wallonië, terwijl de ministers in Vlaanderen in deze dossiers hetzij dezelfde politieke kleur hetzij verenigbare belangen vertegenwoordigen. Anderzijds zien we een uitgesproken verhoging van politieke aandacht in Vlaanderen wanneer de Europese Commissie stappen onderneemt in een inbreukprocedure, en in de dossiers die werden opgepikt door de media¹⁶⁵. Waalse respondenten daarentegen geven aan dat inbreukprocedures of media-aandacht de attentie wel richten op het voorliggende dossier, maar ze de politieke prioriteit ervan niet noodzakelijk verhogen.

¹⁶³Luchtvaartemissierechtenrichtlijn (2008/101/EG), Derde Elektriciteitsrichtlijn (2009/72/EG), richtlijn 2008/96/EG inzake de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur, richtlijn 2010/65/EU inzake meldingsformaliteiten voor schepen, en ADN-2013 (richtlijn 2012/45/EU).

¹⁶⁴ Pesticiderichtlijn 2009/128/EG.

¹⁶⁵ De richting van de relatie tussen media- en politieke aandacht wordt hier in het midden gelaten. Deze studie onderzoekt niet verder of de politieke prioriteit een gevolg is van media-aandacht of andersom.

Tabel 12: Politieke prioriteit

[interpretatieve analyse op basis van dieptestudie]

	Richtlijn	Vlaanderen	Wallonië	Schotland
LEEFMILIEU	2008/50/EG	Neutraal	Neutraal - steun	Expliciete steun
	2008/101/EG	Gevoelig	Neutraal	
	2009/31/EG	Urgentie (uit inbreukprocedure) Anticipatie	Controverse	Expliciete steun
	2009/72/EG	Steun	Controverse Anticipatie	
	2009/90/EG	Neutraal - weinig aandacht	Neutraal - weinig aandacht	Neutraal - weinig aandacht
	2009/126/EG	Verhoogde aandacht (steun) (media)	Verhoogde aandacht (steun)	Neutraal
	2009/128/EG	Grote aandacht (ook parlement) Ambitieuze Enige punten van controverse	Grote aandacht Ambitieuze Enige punten van controverse	Neutraal - (s57(1))
	2010/31/EU	Verhoogde aandacht	Verhoogde aandacht -evaluatie bestaande regelgeving	Verhoogde aandacht
LANDBOUW	2008/73/EG	Neutraal - weinig aandacht	Neutraal - weinig aandacht	Neutraal - weinig aandacht
	2008/90/EG	Neutraal - weinig aandacht	Neutraal - weinig aandacht	Verhoogde aandacht - (s57(1))
		Uitvoeringsrichtlijn politiek gevoeliger (2014)		
	2010/60/EU	Neutraal - weinig aandacht	Neutraal - weinig aandacht	Neutraal - weinig aandacht
	2013/45/EU	Neutraal - weinig aandacht	Neutraal - weinig aandacht	Neutraal - weinig aandacht
TRANSPORT	2008/96/EG	Grote aandacht (ook parlement)	Grote aandacht	
	2009/33/EG	Neutraal	Neutraal	Neutraal
	2010/65/EU	Verhoogde aandacht	Neutraal	
	2012/45/EU	Verhoogde aandacht	Neutraal	

> 5.6. Andere opvallende factoren

> 5.6.1. *Lengte en stappen wetgevende procedure*

De wetgevende procedure in Vlaanderen en Wallonië enerzijds en in Schotland anderzijds zijn nagenoeg elkaars tegenpolen in termen van lengte en complexiteit. De Vlaamse en Waalse dossierbeheerders geven meermaals aan dat de omzettingstermijn -zeker ten opzichte van wat men in België dient te verwezenlijken om de omzetting te voltooien - erg krap of te kort is en de wetgevende procedure erg lang. Een contextuele beoordeling van de laattijdigheid in complexe dossiers leidt vaak tot de conclusie dat de omzetting ‘gezien de omstandigheden al bij al vlot verlopen is’. De administratie geeft na het eerste ontwerp van de omzettingsmaatregel op heel wat momenten in de omzetting de bal uit handen voor adviezen, agendering op de regering en/of parlementaire bespreking. Bovendien dient het kabinet op verschillende momenten in de omzetting als ‘doorgeefluik’ naar (en van) de adviesraden, Raad van State en het Belgisch Staatsblad. Hierdoor verliest de administratie de controle over delen van het proces en is het de dossierbeheerders niet altijd duidelijk waar een ontwerptekst zich precies bevindt of waar en waarom het ergens blijft liggen.¹⁶⁶ De lengte van de wetgevende procedure en de omzettingstermijn in acht genomen, blijft er niet altijd voldoende tijd over om het bestaande beleid in kaart te brengen, en om omzettingsspistes grondig te schetsen, af te toetsen en uit te werken. Deze uitdaging wordt des te meer prangend wanneer de analyse van de omzettingsbevoegdheden veel tijd in beslag neemt. Een respondent geeft bovendien aan dat niet alle verplichte stappen in de wetgevende procedure een toegevoegde waarde hebben. Een rationalisering van het proces zou de omzetting kunnen bespoedigen.

Dit staat in scherp contrast met de wetgevende procedure die de Schotse omzettingsmaatregelen doorlopen. Niet alleen is het Schots parlement zelden actief betrokken zoals hierboven vermeld, ook de ontwerpfase en ministeriële bespreking verloopt anders dan in België. Zo blijft de ontwerp-SSI grotendeels in handen van de dossierbeheerders. Zij consulteren de stakeholders en collega’s met beleidskennis zowel als het juridische departement. Nadat ze de betrokken minister(s) gebriefd hebben over de beleidsopties, stellen ze een ontwerp consultatiepaper op die opnieuw wordt afgetoetst. Na een uitgebreide publieke consultatie worden de resultaten geanalyseerd en een geprefereerde beleidsoptie naar voren geschoven. Eens de minister deze goedkeurt, redigeert de dossierbeheerder in samenwerking met de juridische dienst de SSI. Deze wordt aan de minister voorgelegd ter bekrachtiging waarna de SSI ter kennisname

¹⁶⁶ Respondenten 31; 15; en 26.

voorgelegd wordt aan het parlement, maar in feite reeds kracht van wet heeft.¹⁶⁷ De wetgevende procedure bevat maar een relatief klein aantal stappen waarbij de dossierbeheerders en ministers nauw met elkaar in contact staan. Bovendien is er geen advies voorzien van een (Schots tegenhanger van de) Raad van State. De juridische beoordeling en redactie gebeurt door de juridische dienst van de Schotse overheid, welke van bij aanvang betrokken is in het proces.

> **5.6.2. *Bijzondere omstandigheden in België: de regeringscrisis van 2010 en de zesde staatshervorming***

Tijdens de onderzoeksperiode deden zich twee bijzondere situaties voor in België die vermelding vragen binnen dit onderzoek. Ten eerste kan de moeilijke regeringsformatie in 2010 een gebrek aan politieke sturing in de hand gewerkt hebben waardoor de administratie en de kabinetten te maken kregen met bijkomende onduidelijkheden, blokkades of vertragingen in omzettingdossiers. Vice-premier en Minister van Buitenlandse Zaken Didier Reynders sloot een grote nefaste invloed van de politieke crisis resulterend uit de federale verkiezingen van juni 2010 uit. Hij legt uit dat gedurende deze politieke onderhandelingen “het omzettingssklimaat in België stabiel [bleef], maar de andere lidstaten beter werk [leverden]”.¹⁶⁸ In absolute en procentuele cijfers is er geen duidelijke stijging van het aantal laattijdigheidsproblemen in de scoreborden van mei en november 2010 in Vlaanderen en Wallonië. In de interviews geven de dossierbeheerders wel aan dat de moeizame regeringsformatie heeft *bijgedragen* tot de vertraging die was opgelopen in de omzetting van de Pesticiderichtlijn (2009/128/EG) en de derde elektriciteitsrichtlijn (2009/72/EG).

De zesde staatshervorming en de bijhorende bevoegdheidstransfers hebben eveneens een effect gehad op de omzettingsprestaties van Vlaanderen en Wallonië. In de interne markt scoreborden van deze twee regio's zagen we eerder al dat de staatshervorming een aantal inbreukdossiers overdroeg van het federale naar het gewestelijke niveau¹⁶⁹ en dat een aantal omzettingen door de bevoegdheidstransfer ‘tussen twee

¹⁶⁷ Scottish Government (n.d.). The Concise Guide to SSIs. Online raadpleegbaar via <http://www.gov.scot/Topics/International/Europe/Legislation/EU-Obligations/Guidance>.

¹⁶⁸ Senaat (2013, 29 januari). 5-1940/1. *De omzetting van de Europese richtlijnen in Belgisch recht*. Belgische Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 2012-2013. Verslag namens het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden, uitgebracht door Mahoux, S., en Flahaut, Ch., Brussel. p.9.

¹⁶⁹ Het betreft: Richtlijn, Commissie, 2005/29/EG, 8 april 2005 tot vaststelling van beginselen en gedetailleerde richtsnoeren inzake goede klinische praktijken wat geneesmiddelen voor onderzoek voor menselijk gebruik betreft en tot vaststelling van de eisen voor vergunningen voor de vervaardiging of invoer van die geneesmiddelen, *PB.L. 9 april 2005, Afl. 91, 13*; en Richtlijn, Commissie, 2008/120/EG, 22 december 2008, tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens, *PB.L. 18 februari 2009, Afl. 47, 5*.

boten' gevallen waren¹⁷⁰. Ook bij de omzetting van ADN-2013 heeft de bevoegdheidstransfer een nefaste invloed gehad, al zou de regionalisering de omzetting van toekomstige updates moeten vergemakkelijken. De zesde staatshervorming vond plaats middenin het omzettingsproces van deze richtlijn (doch na haar omzettingsdatum) en bemoeilijkte de coördinatie en samenwerking tussen het federale en gewestelijke niveau. De Vlaamse dossierbeheerder merkt op dat de samenwerking met het federale niveau stroef verliep sinds de regionalisering, mede omdat het 'niet meer hun zaak is'. Daarnaast betreft een belangrijk deel van de ingebrekestelling voor non-conformiteit inzake het derde energiepakket (richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG) federale omzettingsmaatregelen in een materie die intussen geregionaliseerd is. In het geval dat deze daadwerkelijk non-conform geoordeeld worden door het Hof, zullen de gewesten moeten instaan voor de rechtzetting van de omzetting.

> 5.6.3. *Trucjes, maar ook good practices?*

In de dieptestudie kwamen een aantal opmerkelijke coping mechanisms naar voren waarmee de dossierbeheerders creatief obstakels overkomen om een tijdige en correcte omzetting van EU-richtlijnen te bewerkstelligen. In Wallonië is het niet ongebruikelijk dat de dossierbeheerders zich laten bijstaan door een extern advocatenkantoor om de ontwerp teksten voor de omzettingsmaatregelen op te stellen en om een gebrek aan administratieve capaciteit op te vangen. In Schotland is er een ontkoppeling van de administratie zelf en de afzonderlijke juridische dienst. Hoewel ook Schotland in enkele gevallen aangeeft vertraging op te lopen in de omzetting van richtlijnen wegens beperkte administratieve capaciteit, werkt deze structuur goed. In ieder geval is er een noodzaak voor zowel juridische als technische expertise waardoor een goede samenwerking tussen juristen en dossierbeheerders onontbeerlijk is. De vraag blijft dan ook of het inschakelen van externe advocatenkantoren een ontoereikende administratieve capaciteit daadwerkelijk kan remediëren.

¹⁷⁰ Het betreft: Richtlijn, Europees Parlement en Raad, 2011/98/EU, 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, *Pb.L.* 23 december 2011, Afl. 343,1; en Richtlijn, Europees Parlement en Raad, 2011/76/EU, 27 september 2011 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, *Pb.L.* 14 oktober 2011, Afl. 269, 1.

Bij de omzetting van richtlijn 2009/126/EG werd het omzettingsbesluit van kracht middels retroactiviteit. Dit is eigenlijk niet mogelijk, maar noch intern noch door de Commissie werd dit aangekaart als problematisch. Door het retroactieve effect is -juridisch- de omzetting van de richtlijn gebeurt vooraleer de omzettingsdeadline verstreek, al kan men er niet van uitgaan dat dit 'truucje' ook in andere gevallen goed zou werken.

In regel worden in Schotland de richtlijnbepalingen ingeschreven in de Schotse regelgeving op zo een manier dat ze antwoorden kunnen bieden aan Schotse problemen en rekening houden met de Schotse situatie. In enkele gevallen (van *alle* omzettingsdossiers waar Schotland mee belast was in de onderzoeksperiode) wordt in de omzettingsmaatregel echter ook simpelweg verwezen naar het artikels van de richtlijn die ze dient om te zetten. Deze omzettingen moesten echter aangepast worden na aanmaning van de Commissie. Deze werkwijze lijkt dus geen goede manier om een omzetting sneller te laten verlopen. Richtlijn 2008/73/EG werd in Schotland omgezet door ambulante bepalingen in de bestaande regelgeving, waardoor deze automatisch rekening houdt met wijzigingen in de Europese regelgeving. In Vlaanderen is deze aanpak echter niet mogelijk, gezien de omzendbrief wetgevingstechniek voorschrijft dat alle (richtlijn)bepalingen in tekst uitgeschreven moeten worden.

De techniek van 'knippen en plakken' van richtlijnbepalingen kan wel worden toegepast. Bij technische richtlijnen zonder interpretatieruimte is dit overigens nagenoeg de enige manier om de richtlijn om te zetten. In de domeinen leefmilieu en transport is deze taktiek daarom minder toepasselijk. In de dieptestudie zien we nochtans een aantal omzettingen, zowel in Vlaanderen als in Wallonië, waar de richtlijnbepalingen (nagenoeg) letterlijk werden overgenomen in de omzettingsmaatregelen. Thans, in de omzettingsmaatregel die de kapstok zal vormen voor de verdere uitwerking van het beleid. Deze verdere uitwerking is vaak tijdrovend maar is noodzakelijk voor het ontwerpen van een degelijk en coherent beleid dat door de maatschappij en politiek gedragen wordt. De omzetting van het wettelijk kader wordt door de dossierbeheerders dan ook vaak samengenomen met de meer praktische uitwerking ervan, en kan leiden - zoals in het geval van richtlijn 2008/96/EG in Vlaanderen- tot een vertraging in beide onderdelen van de omzetting. In Wallonië geldt de assumptie van een 'a minima' omzetting, waarbij de dossierbeheerders vertrekken vanuit het idee niet verder te gaan dan wat de richtlijn strikt

oplegt. Een minimale omzetting van de richtlijnbepalingen zou kunnen losgekoppeld worden van de verdere uitwerking ervan. Dit wil niet zeggen dat het uitdenken en de ontwikkeling van deze laatste niet kunnen of zelfs moeten aanvangen op het moment dat de richtlijn gepubliceerd wordt (of zelfs eerder), maar wel dat de ontkoppeling van beide elementen op tijd moet gebeuren. Waar het *kader* vroegtijdig duidelijk is, kan de integratie ervan in de interne orde reeds plaatsvinden door middel van een ‘kapstok’ maatregel die juridisch voldoet aan de richtlijnvereisten maar voldoende flexibiliteit geeft voor de ontwikkeling van de maatregelen om ze uitvoerbaar te maken.

Een Waals respondent gaf aan zoveel mogelijk gebruik te maken van de Raad van State als ‘adviesorgaan’ waar de bevoegdheidsverdeling niet helemaal duidelijk is. De Raad van State kan enkel advies geven over voorliggende ontwerpteksten en kan los daarvan niet geïnterpelleerd worden om zich uit te spreken over de bevoegdheidsverdeling voor een bepaalde richtlijn. Een ‘truucje’, aangegeven door deze dossierbeheerder, is om met het oog op de omzetting, de Raad van State expliciet om advies te vragen over de bevoegdheidsverdeling in een bepaalde materie ter gelegenheid van de adviesvraag m.b.t. een andere ontwerptekst die zich reeds in dit stadium van de wetgevende procedure bevindt. Het is ook mogelijk om een rudimentaire ontwerptekst op te stellen die zich limiteert tot de essentie van de richtlijn, en deze voor te leggen aan de Raad van State met een uitdrukkelijke adviesvraag i.v.m. de bevoegdheidsverdeling. Na het ontvangen van dit advies kan men, indien gewenst, de ontwerptekst terugtrekken en met de uitwerkingen van de *echte* omzettingsmaatregelen aanvangen. Hierbij moet er uiteraard over gewaakt worden de Raad van State niet te overbelasten en zal men zich bij haar oordeel moeten neerleggen in de (latere) regelgeving.

Een Vlaams respondent wijst op de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen bij het Hof indien een onduidelijkheid een Beglisch akkoord over de bevoegdheidsverdeling in de weg staat. Het oordeel van het Hof kan dan uitsluitel geven over de interpretatie van de richtlijn die voor discussie zorgde. Vooraleer naar het Hof gestapt wordt, kan een goede communicatie met de Commissie eveneens verduidelijking brengen.

In een aantal dossiers vormt het ontbreken van een juridisch bindende Nederlandstalige tekst een obstakel voor de Vlaamse omzetting, in andere ontbreekt dan weer de technische know-how over nieuwe methoden en

technieken. De dossierbeheerders geven hierbij aan inspiratie te zoeken in de omzettingen van andere lidstaten en regio's. Ook tussen de Belgische deelstaten worden ontwerp teksten uitgewisseld. Deze kunnen niet altijd dienen als *voorbeeld*, maar wel als inspiratie of studiemateriaal. Het lijkt aangeraden om deze uitwisseling op vaste basis te hanteren. Ook de omzettingen en -misschien zelfs vooral- hun voorbereiding in andere lidstaten kunnen het intensieve en tijdsroovende studiewerk deels verlichten. Waar richtlijnen nieuwe concepten of technieken introduceren, lijkt het een good practice om na te gaan welke regio's of lidstaten hier voorloper zijn, en de mogelijkheden te onderzoeken om de eigen omzettingsmaatregelen hierop te inspireren.